

Академия государственного управления при Президенте Республики Казахстан

УДК 351:005.962.131:343.81

На правах рукописи

ЛАМАШАРИПОВ ДАУРЕН МАКСУТОВИЧ

**Повышение эффективности современной пенитенциарной системы
в Республике Казахстан**

6D051000 – Государственное и местное управление

Диссертация на соискание степени
доктора философии (PhD)

Научные консультанты
доктор экономических наук,
профессор
Е. Әмірбекұлы
профессор
Ю. Немец
(Чехия, г. Брно)

Республика Казахстан
Астана, 2018

СОДЕРЖАНИЕ

НОРМАТИВНЫЕ ССЫЛКИ	3
ОБОЗНАЧЕНИЯ И СОКРАЩЕНИЯ	4
ВВЕДЕНИЕ	6
1 ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ И ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ЭФФЕКТИВНОСТИ ПЕНИТЕНЦИАРНЫХ СИСТЕМ	11
1.1 Концепция эффективности государственных институтов	11
1.2 Методы оценки эффективности учреждений пенитенциарной системы	19
1.3 Зарубежный опыт: многообразие подходов к обеспечению эффективности пенитенциарных систем	27
2 АНАЛИЗ ЭФФЕКТИВНОСТИ ПЕНИТЕНЦИАРНОЙ СИСТЕМЫ РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН	48
2.1 Анализ реформирования уголовного правосудия и пенитенциарной системы	48
2.2 Анализ современного состояния и эффективности пенитенциарной системы Казахстана	60
2.3 Оценка готовности пенитенциарной системы к внедрению методов проектного управления (по материалам опроса руководителей подразделений исправительных учреждений)	83
3 ПУТИ ПОВЫШЕНИЯ ЭФФЕКТИВНОСТИ ПЕНИТЕНЦИАРНОЙ СИСТЕМЫ	92
3.1 Применение проектного подхода в управлении пенитенциарной системой	92
3.2 Алгоритмическая модель оценки эффективности пенитенциарной системы Казахстана и пути ее повышения	105
ЗАКЛЮЧЕНИЕ	120
СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ	126
ПРИЛОЖЕНИЕ А – Система показателей эффективности учреждений пенитенциарной системы	137
ПРИЛОЖЕНИЕ Б – Алгоритм формирования стратегии риск- менеджмента в учреждениях пенитенциарной системы	138
ПРИЛОЖЕНИЕ В – Сценарий интервью руководителей подразделений исправительных учреждений	140

НОРМАТИВНЫЕ ССЫЛКИ

В настоящей диссертации использованы ссылки на следующие стандарты:

Европейские пенитенциарные правила (European Prison Rules).

Минимальные стандартные правила Организации Объединенных Наций в отношении обращения с заключенными (Правила Нельсона Манделы).

Резолюция Генеральной Ассамблеи 70/175: принята 17 декабря 2015 года.

Правила реформирования национальной пенитенциарной системы ОБСЕ (OSCE Final Report of the Supplementary Human Dimension Meeting on Prison Reform).

Послание Президента Республики Казахстан Н.А. Назарбаева народу Казахстана от 29 января 2010 года «Новое десятилетие - новый экономический подъем - новые возможности Казахстана».

План нации - 100 конкретных шагов по реализации пяти институциональных реформ Главы государства Нурсултана Назарбаева (май 2015 года).

Закон Республики Казахстан. О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам совершенствования правоохранительной системы: принят 3 июля 2017 года, №84-VI.

Указ Президента Республики Казахстан. О Концепции правовой политики Республики Казахстан на период с 2010 до 2020 года: утв. 24 августа 2009 года, №858.

Указ Президента Республики Казахстан. О мерах по повышению эффективности правоохранительной деятельности и судебной системы в Республике Казахстан: утв. 17 августа 2010 года, №1039.

Указ Президента Республики Казахстан. Об утверждении Комплексной стратегии социальной реабилитации граждан, освободившихся из мест лишения свободы и находящихся на учете службы пробации, в Республике Казахстан на 2017-2019 годы: утв. 8 декабря 2016 года, №387.

Указ Президента Республики Казахстан. Об утверждении Стратегического плана развития Республики Казахстан до 2025 года и признании утратившими силу некоторых указов Президента Республики Казахстан: утв. 15 февраля 2018 года, №636.

Постановление Правительства Республики Казахстан. Программа развития уголовно-исполнительной системы в Республике Казахстан на 2012 - 2015 годы: утв. 9 июня 2012 года, №775 (утратило силу).

ОБОЗНАЧЕНИЯ И СОКРАЩЕНИЯ

АБР	– Азиатский банк развития
Аутсорсинг	– Передача организацией, на основании договора, определенных видов или функций производственной предпринимательской деятельности другой компании, действующей в нужной области на основе длительного контракта
ВИЧ	– Вирус иммунодефицита человека
ВК	– Воспитательные колонии
ВРП	– Валовый региональный продукт
ГП РК	– Генеральная прокуратура Республики Казахстан
ГЧП	– Государственно-частное партнерство
ГУИН	– Главное управление по исполнению наказаний
ЕС	– Европейский Союз
ИВС	– Изолятор временного содержания
ИУ	– Исправительное учреждение
ЗКО	– Западно-Казахстанская область
КСН	– Контрольный счет наличности
КМБПЧ	– Казахстанское международное бюро по правам человека и соблюдению законности
КУИС	– Комитет уголовно-исполнительной системы
МВД	– Министерство внутренних дел
ОАЭ	– Объединенные Арабские Эмираты
ОБСЕ	– Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе
ОНК	– Общественная наблюдательная комиссия
ООН	– Организация Объединенных Наций
НПА	– Нормативные правовые акты
НПО	– Неправительственные организации
НКО	– Некоммерческие организации
ПИИ	– Прямые иностранные инвестиции
РК	– Республика Казахстан
РГП	– Республиканское государственное предприятие
СИЗО	– Следственный изолятор
СПИД	– Синдром приобретенного иммунодефицита
США	– Соединенные Штаты Америки
УИИ	– Уголовно-исполнительная инспекция
УИК	– Уголовно-исполнительный кодекс
УПК	– Уголовно-процессуальный кодекс
УИС	– Уголовно-исполнительная система
ФСИН	– Федеральная служба исполнения наказаний России
ЭКОСОС	– Экономический и Социальный Совет ООН
ЮАР	– Южно-Африканская Республика
AIRMIC	– Ассоциация Риски
PRI (Penal Reform)	– Международная тюремная реформа – международная

International)	неправительственная организация, продвигающая реформу пенитенциарной системы во всех странах мира
G4S	– Ведущая международная охранная компания с наиболее высоким техническим потенциалом
EPR (European Prison Rules)	– Европейские пенитенциарные правила
IPU (Inter-Parliamentary Union)	– Межпарламентский союз - международная организация, служащая для координации действий парламентов мира
IRM (The Institute of Risk Management)	– Институт риск-менеджмента
RNR (Risk - needs – responsibility)	– Система предупреждения рисков
SROI (Social Return on Investment)	– Социальная отдача от инвестиций – показатель социально-экономической эффективности инвестиций. Предполагает денежное измерение получаемого социального эффекта

ВВЕДЕНИЕ

Актуальность. В Концепции правовой политики Республики Казахстан была поставлена задача приблизить пенитенциарную систему к международным стандартам - гуманизации уголовной политики, декриминализации многих уголовных преступлений, смягчению уголовной ответственности, депенализации, применению мер наказания, альтернативных лишению свободы. Реформа уголовного правосудия позволила сократить количество осужденных в местах лишения свободы и лиц, содержащихся под стражей с 63,6 тыс. чел. (2010) до 35,2 тыс. чел. (2018).

В последние годы решение задач пенитенциарной реформы, поставленных в Программном документе «План нации - 100 конкретных шагов по реализации 5 институциональных реформ» идет медленными темпами - используемые на практике подходы к обеспечению эффективности пенитенциарной системы не соответствовали инновационным методам управления социально-экономическим развитием, к которым переходят государственные органы Республики Казахстан.

В начале 2017 года Глава государства объявил о начале «третьей модернизации». В соответствии со Стратегическим планом развития Республики Казахстан до 2025 года, во всех государственных органах и институтах началось внедрение новой системы оценки эффективности, основанной на проектном подходе. Предъявляются качественно новые требования к эффективности проектов, входящих в программу трансформирования пенитенциарной системы. Предстоит существенная доработка концепции эффективного развития пенитенциарной системы, которая должна быть полностью интегрирована в общую систему реформирования страны. На первый план выходит проблема оптимального выбора приоритетных проектов развития пенитенциарной системы, способных обеспечить существенное повышение социальной, экономической и организационно-технологической эффективности данного государственного института.

В этих условиях разработка рекомендаций по повышению эффективности казахстанской пенитенциарной системы является актуальной и востребованной темой диссертационного исследования.

Степень научной разработанности проблемы. Вопросы теории и практики управления учреждениями пенитенциарной системы рассматривали в своих работах:

- казахстанские авторы Ж.Ж. Балтабаев, Д.К. Канафин, К.Н. Касымов, К.Х. Рахимбердин, Е.А. Саламатов, А.Б. Скаков, И.В. Слепцов, М. Шибутов и др.;

- российские исследователи А.А. Аксенов, В.М. Анисимков, Е.В. Емельянова, А.И. Зубков, Б.Б. Казак, А.В. Лебедев, В.И. Старков, Г.А. Туманов, С.Х. Шамсунов и др.

Научные основы обеспечения эффективности учреждений пенитенциарной системы были затронуты в исследованиях таких авторов, как

А.И. Водополов, В.В. Городнянская, Е.М. Данилин, В.И. Зубкова, И.В. Евдокимов, П.А. Кривенцов, Е.М. Погодин, Д.А. Полищук, В.И. Терехин, Ю.В. Торопин, Д.В. Харюшин, В.В. Хаустов, В.В. Чернышов и другие.

Многообразие институтов и методов пенитенциарной политики было рассмотрено в работах таких зарубежных исследователей, как M. Aranda, W.D. Bales, A. Bauwens, T.G. Blomberg, K. Chomil, C. Clark, Ph. Coltharp, A. Devos, Y. Dandurand, D. Ensley, C.T. Griffiths, C. Heard, P. Kładoczny, M. Mauer, D. Murdoch, L.M. Muntingh, R. O'Connor, S. Scaggs, A. Singer, T.L. Snell, N. South, C. Sterbenz, R.P. Weiss, M. Wolny, И. Бежашвили, Н.П. Ковалев, П.В. Тепляшин, М.О. Турчина и другие.

Мировой опыт реформирования пенитенциарных систем был рассмотрен такими авторами, как W. Arjun, M. Arria, A. Bauwens, T.F. Chang, W.J. Collins, C.W. Deady, A. Devos, A. Friedmann, P. Gilje, C. Heard, J. Holland, H. Long, N. Loucks, P. Leighton, R.A. Margo, J. McGuckin, V. Miceli, L.M. Muntingh, V. Pelaez, R. Raffaelli, C. Reyes, V. Ruggiero, M. Ryan, E. Schlosser, D. Selman, A.H. Smith, T.L. Snell, N. South, R.P. Weiss, D.E. Tompkin, J. Whitehead, J.W. Whitehead, Е. Квашис, А. Овсянникова, Э. Россман, Е.П. Радченко и другие.

Разработкой математических методов и моделей мониторинга эффективности проектов и организаций занимались такие ученые, как В.Н. Бурков, И.В. Буркова, В.Д. Кондратьев, В.Н. Кузнецов, В.В. Кульба, Д.А. Новиков, Л.В. Россихина, Б.П. Титаренко, А.В. Щепкин и другие.

Исследование, посвященное непосредственно проблемам повышения эффективности пенитенциарной системы Казахстана, определение подходов и методов оценки функционирования данного института с учетом особенностей развития страны является актуальной научной проблемой.

Объект исследования составляет пенитенциарная система Республики Казахстан.

Предметом исследования являются общественные отношения, возникающие в процессе повышения эффективности пенитенциарной системы.

Целью исследования является разработка рекомендаций по повышению эффективности казахстанской пенитенциарной системы.

Достижение цели работы потребовало решения следующих основных задач:

- рассмотреть концепции эффективности функционирования государственных институтов;
- изучить существующие подходы к оценке эффективности государственных институтов, в частности, учреждений пенитенциарной системы;
- провести анализ зарубежной практики обеспечения эффективности пенитенциарных систем;
- проанализировать итоги выполнения основных задач реформирования казахстанской пенитенциарной системы;
- провести экспертную оценку готовности пенитенциарной системы к переходу на принципы проектного управления;

– обосновать возможность применения проектного подхода в управлении пенитенциарной системой с учетом рисков казахстанской пенитенциарной системы;

– разработать алгоритм оценки эффективности пенитенциарной системы и рекомендации по ее повышению.

Методология и методы исследования.

Для углубленного анализа и достоверности результатов были использованы такие методы формирования научного познания, как факторный, системный, причинно-следственный методы, методы классификации и систематизации. Теоретическую и методологическую основу исследования составляют труды ученых, аналитиков и экспертов в области функционирования и реформирования пенитенциарных систем, теории и практики управления процессами повышения эффективности учреждений пенитенциарной системы. Исследование основано на анализе нормативно-правовой базы пенитенциарной системы, как метода сбора данных, и проведении экспертного опроса.

При решении поставленных задач были использованы следующие методы: аналитический, системный, структурно-функциональный, исторический, сравнительно-правовой, полуструктурированное интервью экспертов с открытыми вопросами. В интервью приняли участие 17 руководителей подразделений исправительных учреждений казахстанской пенитенциарной системы на предмет ее готовности к внедрению принципов проектного управления.

Информационную базу исследования составили нормативные правовые акты и статистические данные, доступные в открытых источниках.

Научная новизна исследования.

В исследовании получены следующие результаты, характеризующиеся научной новизной:

1. Выявлены основные закономерности и противоречия зарубежной практики механизмов функционирования пенитенциарных систем, которые свидетельствуют об отсутствии стандартных схем управления и требований к оценке их эффективности.

2. На основе проведенного опроса определены риски, возможности и степень готовности казахстанской пенитенциарной системы к реформированию посредством внедрения принципов проектного управления.

3. Проведена классификация основных рисков казахстанской пенитенциарной системы с приоритизацией управленческих рисков, выявление и управление которыми приводит к повышению эффективности функционирования данного института. Обоснована необходимость развития института пробации на основе концепции общественно приемлемого риска.

4. Разработаны концептуальные подходы к моделированию проектного управления казахстанской пенитенциарной системы с обозначением уровней управления (портфель, программа, проект) и квалификации в разрезах функциональной деятельности с учетом временных параметров.

5. Разработана алгоритмическая модель оценки эффективности пенитенциарной системы Республики Казахстан с выделением функциональных критериев и использованием принципа дифференцированного подхода в управлении на основе открытых данных.

6. Предложен алгоритм реализации процесса цифровизации проектной деятельности в пенитенциарной системе Республики Казахстан, представленный в виде последовательности этапов сбора, обработки и создания базы данных «Проекты» (БД) с оценочными параметрами для принятия решений.

Теоретическую значимость исследования определяет разработка теоретических подходов к решению проблем повышения и оценки эффективности пенитенциарной системы Казахстана.

Практическая значимость исследования заключается в возможности использования результатов исследования при разработке и оценке политики реформирования и повышения эффективности пенитенциарной системы Казахстана.

Положения, выносимые на защиту:

1. Эклектичность подхода к обеспечению эффективности пенитенциарной системы Казахстана с опорой на бизнес-структуры и институты гражданского общества является специфической особенностью управления данной системой. Многообразие институтов и методов пенитенциарной политики, их укорененность в национальных культурах и образе жизни разных народов мира, отсутствие какого-либо единства подходов к управлению пенитенциарными системами позволяет рассматривать их как глобальный социокультурный феномен.

2. Проведенный анализ результатов реформирования пенитенциарной системы, статистических данных, публикаций представителей казахстанских неправительственных организаций, данных прокурорских проверок позволил выявить положительные и негативные эффекты регуляторного воздействия, определить в качестве основной причины существования негативных трендов - несовершенство системы управления.

3. Проведенный опрос руководителей подразделений исправительных учреждений казахстанской пенитенциарной системы на предмет ее готовности к внедрению принципов проектного управления позволил определить возможности, готовность системы к изменениям и наличие высокого уровня управленческих рисков. Их классификация предполагает выделение в отдельный, приоритетный блок риск-факторов, которые связаны с управленческой компонентой. Диагностирование и управление данным видом риска является важным фактором повышения эффективности функционирования казахстанской пенитенциарной системы.

4. Проводимую реформу пенитенциарной системы Казахстана можно рассматривать как управление портфелем проектов, конкретные программы реформирования рассматривать как программы проектов (Государственная программа «План нации - 100 конкретных шагов по реализации пяти институциональных реформ» (Шаги 33, 34), состоящих из конкретных

мероприятий, проектов («Комплексная стратегия социальной реабилитации граждан, освободившихся из мест лишения свободы и находящихся на учете службы пробации на 2017-2019 годы», «Занятость в колониях»), имеющих свой бюджет, ресурсы, временные рамки и конкретные цели и задачи.

5. Для оценки эффективности пенитенциарной системы предлагается использовать алгоритмическую модель оценки с определением показателей на основе выделения функциональных критериев системы, которая позволяет выработать рекомендации по повышению эффективности функционирования данного института. Негативные или позитивные изменения по предложенному алгоритму можно оценить лишь в динамике.

6. Все результаты управленческих решений, принимаемые на принципах проектного подхода, необходимо структурировать и накапливать в информационной базе данных. В связи с чем актуализируется проблема цифровизации проектной деятельности в пенитенциарной системе Республики Казахстан и разработан его алгоритм по этапам сбора, обработки и создания базы данных «Проекты» (БД) с оценочными параметрами и возможностью вариативного принятия управленческих решений.

Апробация и представление результатов. Основные теоретические положения и практические результаты диссертационной работы докладывались и обсуждались на международных конференциях: научно-практической конференции «Пенитенциарная система в государственном управлении Республики Казахстан» (Прага, 2015), Международной научно-практической конференции «Инновационные подходы в управлении пенитенциарной системой в Республике Казахстан» (Астана, 2017), Международной научной конференции «Концепция повышения эффективности реформирования пенитенциарной системы на основе мониторинга проектных рисков» (Kyiv, 2017).

Кроме того, выводы и результаты научного исследования нашли отражение в восьми статьях, опубликованных как единолично, так и в соавторстве.

Структура работы обусловлена целями, задачами, логикой и методологией исследования, которая состоит из введения, трех разделов, заключения, списка использованных источников и 3 приложений. Основной текст содержит 136 с., 10 таблиц, 16 рисунков. Список использованных источников состоит из 178 источников.

1 ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ И ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ЭФФЕКТИВНОСТИ ПЕНИТЕНЦИАРНЫХ СИСТЕМ

1.1 Концепция эффективности государственных институтов

«Эффективность» (от латинского «effectus») – одна из характеристик человеческой деятельности, оценивающая ее результат: действенность, производительность, плодотворность. Эффективность определяется отношением достигнутого результата к цели деятельности, с учетом производственных расходов [1]; это степень готовности (приспособленности) системы в целом и отдельных ее элементов к решению поставленных перед ней задач [2].

В широком смысле эффективность управления отождествляется с эффективностью функционирования системы в целом. В узком – с результативностью собственно управленческой деятельности [3].

Понятие «эффективность» часто связывают с понятием «рациональность», поскольку между ними присутствует типологическая связь подходов. Как правило, авторы классифицируют подходы на основании понимания критериев эффективности, а также предлагают типологию эффективности с точки зрения уровня анализа. Эффективность всегда рассматривается как производная от позиции оценивающего (эффективность для кого-либо).

С точки зрения критериев обычно выделяют три группы моделей:

- трактующие эффективность организации в зависимости от ее способности к целедостижению или от степени достижения цели;
- представляющие эффективность через способность организации выживать в изменяющейся среде или через ее способность эксплуатировать свою окружающую среду для приобретения редких и ценных ресурсов с целью поддержания своего «функционирования», в том числе и через повышение такой способности;
- связывающие эффективность со способностью организации обеспечивать минимальный уровень удовлетворения для составляющих ее частей, обладающих собственными целями, или со степенью удовлетворенности индивидов и социальных групп внутри организации [4].

Для повышения эффективности управленческой деятельности необходимо выстраивать и взаимно увязывать различные системные совокупности в организации. При этом важна простота этих элементов в эксплуатации в случае замены каких-либо из них в процессе реформирования системы управления организацией или отдельных ее частей. Если какие-то элементы в организации отсутствовали до сих пор или они вводятся впервые, выполняется полный процесс проектирования (инжиниринга) и внедрения этих элементов. Если эти элементы в том или ином виде присутствовали в системе управления организацией, то происходит перепроектирование (реинжиниринг) их в соответствии с новой методологической концепцией и на новой модельной или механистической основе.

Под эффективностью применения каких-либо технологий понимается степень достижения поставленных целей, соотношение полученных результатов с планировавшимися, а также масштаб позитивных изменений каких-либо параметров в организации относительно их исходного состояния [5, 6].

При определении эффективности применения технологий управления необходимо иметь в виду, что эта характеристика может иметь разное значение для различных категорий участников управленческого процесса (менеджеров, специалистов, консультантов, преподавателей), поскольку у этих трех групп помимо некоторых совпадающих, общих целей, могут быть и цели специфические. Эти цели обычно определяются преимущественной ориентацией на решение конкретных профессиональных целей, задач, заданий и проблем [7].

В теории государственного управления «критерий эффективности системы государственного управления – максимизация удовлетворения социальных потребностей граждан при рациональном использовании имеющихся ресурсов» [8].

При этом государственная служба, в представлении большинства авторов, является реципиентом технологий и методов управления бизнес-организациями [9].

Движение за повышение эффективности госслужбы было тесно связано с разработкой методов оценки этой эффективности, стремлением перейти от субъективных оценок руководителей и кадровых служб, скрытых от граждан и институтов гражданского общества (налогоплательщиков), к системе объективной оценки эффективности, которая опиралась бы на определенные критерии, показатели, процедуры и позволяла бы обществу контролировать эффективность деятельности госслужащих и расходования ими бюджетных средств. Активно разрабатывались способы оценки эффективности работы органов местного самоуправления. Были попытки применить некоторые из них к оценке эффективности предоставления государственных услуг. Однако методы оценки были заимствованы из микроэкономики, не шли дальше сопоставления затрат, выполненных работ и «выпуска» (который зачастую полностью отождествлялся с результатом) и поэтому могли быть применены только к оценке тех видов служебной деятельности, которая давала конкретный, материальный «выпуск продукции» (поэтому и применялись практически исключительно на местном уровне). Методы не позволяли оценить не только конечные социальные результаты этого «выпуска продукции», но и даже их качественные аспекты.

В 60-х годах формируются основы системы «планирование – программирование – бюджетирование» (PPBS), которая в 80-90-х годах приобретет решающую роль в повышении эффективности работы всей системы органов исполнительной власти и государственных служащих в большинстве развитых стран мира.

Для оценки эффективности государственных проектов во всем мире активно внедрялась методика управления по целям, в частности,

государственная организация, приступая к решению поставленной задачи как к проекту, должна разработать программу, содержащую:

- четко сформулированные цели;
- критерии (показатели), на основе которых можно однозначно оценить факт их достижения.

Основное требование к формулировке целей, без выполнения которого данный подход невозможен – соответствие т.н. «базовым принципам SMART»: цели государственных проектов и соответствующих программ обязательно должны быть конкретными (Specific), измеримыми (Measurable), согласованными (Agreeable, Accordant, Assignable), достижимыми (Realistic), иметь четко определенные сроки исполнения и контроля (Time bounded, Time related) [10].

Впервые методика управления по целям была использована в 60-х годах для повышения эффективности оборонно-промышленного комплекса США. Основным содержанием реформ в 80-х годах в США стало заимствование государством методов оценки и повышения эффективности деятельности у частного сектора экономики. В том числе была перенята и методика управления по целям, предоставившая возможность повысить эффективность оценки результатов деятельности госслужащих среднего и высшего звена. Обоснованность такого заимствования состоит в том, что управление по целям является не исключительно экономическим, а общеуправленческим методом оценки, которая может применяться по отношению ко всем сложным и комплексным видам управленческой деятельности. В частности, к ним относится государственная управленческая деятельность.

В 1993 году в США началась перестройка системы государственного управления, был принят Закон «Budget and Performance Integration Initiative» (BPI Initiative). В нем была закреплена связь оценки результатов деятельности по целям методики управления.

BPI Initiative требует от каждого ведомства и агентства разработки стратегического плана на период не менее пяти лет. Стратегический план ведомства должен включать в себя формулировку его миссии; определять долгосрочные общие цели и задачи, в том числе связанные с результатами деятельности; указывать, как ведомство намерено достичь этих целей и с помощью каких людских, капитальных, информационных и иных ресурсов. В соответствии с BPI Initiative, стратегические планы ведомств служат отправной точкой для определения целей ежегодных программ и оценки результатов ежегодных программ. При достижении намеченных целей BPI Initiative требует от ведомств ориентироваться при оценке эффективности и результатов деятельности на выполнение программ и стратегических планов. С эффективностью этого выполнения Закон связывает и финансирование ведомств, то есть устанавливается тесная и четкая связь между ресурсами и результатами. Согласно BPI Initiative, ведомства не только прилагают усилия по разработке и использованию показателей результативности в управлении программами, но и стараются включать эту информацию в бюджетные и ресурсные ассигнования, чтобы точнее определить затраты на достижение

поставленных целей [11].

В дальнейшем государственное целевое программирование распространилось в странах Западной Европы; в 90-х этот подход повсеместно внедряется в практику государственного управления большинства стран мира [10, с. 60].

В качестве наиболее успешных примеров внедрения новых методов оценки эффективности госслужбы можно в первую очередь отметить Австралию, Канаду, Великобританию, Новую Зеландию, Нидерланды.

В Австралии на первом этапе реформ госслужбы (первая половина 1990-х годов) каждому министерству было предписано определять программные цели, готовить ежегодные отчеты о достижениях и результатах реализации этих целей. Сметное финансирование министерств было также увязано с реализацией программ.

Соответственно, результаты деятельности сказывались и на госслужащих, контракты которых еще предусматривали оплату по результатам. В настоящее время критерии оценки результатов деятельности все чаще устанавливаются в соглашениях об обеспечении определенных результатов деятельности (на основе договоренностей между покупателями и поставщиками госуслуг). С руководителями высшего звена заключаются контракты, в которых четко устанавливались их ответственность за недостаточно эффективную работу в рамках таких соглашений. Окончательный переход к тесной связи финансирования и результатов работы произошел в 1999-2000 гг., когда при подготовке бюджета впервые за основу были взяты результаты деятельности ведомств по реализации программ и принципы оценки по методу начисления (который предполагает, что при планировании, оценке эффективности и подготовке отчетности за основу принимается «отдача» - итоги и результаты деятельности ведомств в стоимостной оценке).

В Великобритании реформа госслужбы связана в первую очередь с созданием рамочной системы управления на основе результатов деятельности, обеспечиваемой введенными в 1997-1998 гг. соглашениями о государственных услугах (СГУ), которые заключаются между министрами и Казначейством. Каждое соглашение основывается на трехгодичном ассигновании средств и определяет: политические результаты, цели, которых стремится достичь ведомство (число целей было постепенно сокращено с 630 до 160 для упрощения оценки результатов деятельности) и критерии, по которым будет оцениваться его работа. Все СГУ публикуются, образуют базу для планирования и определения целей внутри ведомств, поэтому находят свое отражение в персональном плане отдельных государственных служащих, включая руководителей ведомств, по которому оценивается их работа, а также определяется размер вознаграждения. В 2001 году Казначейством и Секретариатом Кабинета министров была разработана новая рамочная система информации о результатах деятельности.

В Канаде с конца 1960-х годов используются различные системы оценки эффективности деятельности, первой из которых и основной стала PPBS. В середине 90-х годов в рамках реформы госслужбы было расширено

использование программно-целевого подхода и усовершенствована система отчетности, что позволило при оценке эффективности перенести акцент с издержек и ресурсов на последствия и результаты (причем в основном общесоциального характера).

В Нидерландах в процессе реформы госслужбы предполагается добиться полного перехода государственного сектора на систему финансирования на основе производительности. Оценка эффективности деятельности подразделений госорганов основана на соотношении услуг/продуктов, которые они предоставляют/производят и издержек, которые они несут при этом [7].

Повышенное внимание к оценке эффективности деятельности государственных органов и госслужащих, заимствование методов оценки и повышения эффективности из частного сектора было характерно и для ряда других государств, осуществлявших в 90-х годах реформирование госслужбы. Наибольшее распространение приобрело внедрение в ходе реформ методов управления по целям при планировании, бюджетировании и измерении эффективности служебной деятельности, в то время как попытки установить критерии оценки качественных и количественных характеристик деятельности на основе иных методов в общегосударственном масштабе, как правило, не достигали планируемого результата. Система критериев получалась громоздкой, виды критериев – несопоставимыми (практика создания комплексных федеральных индексов производительности получила распространение в основном в США).

Администрация президента Б. Обамы прекратила практику оценки эффективности государственных программ на основе VPI Initiative. Дело в том, что практика оценки эффективности показала, что положение государственных программ в рейтингах зависит не только от технологической и экономической, но и от социальной эффективности. Для совершенствования методики потребовалось провести расширение перечня используемых критериев за счет показателей социальной эффективности.

Для соблюдения принципа измеримости SMART, особую актуальность приобрела разработка методов количественной оценки социальной эффективности [12].

За последние годы были предложены такие методики количественной оценки социальной эффективности государственных проектов, как, например, Double Bottom Line, Blended Value, Triple Bottom Line (TBL, 3BL, или 3P: People, Planet, Profit) и, наконец, Social Return on Investment (SROI).

В 2005 году члены международной организации International SROI Network согласовали методические указания по применению этого анализа [13]. Суть SROI состоит в постулировании того, что один или даже несколько показателей, какими бы значимыми они не были, не дают возможности в полной мере оценить социальную эффективность проекта. Анализ социальной эффективности в SROI – это исследование цепочки создания социальной ценности, которое предполагает возможность полностью исключить методы количественной оценки, вообще обойтись без использования количественных показателей: социальные ценности и социальные инвестиции не имеют

денежного выражения [14, 15]. Т.е. концепция программно-целевого подхода, основанного на регламентации процедур оценки эффективности государственных программ, столкнулась с невозможностью реализации ее базовых принципов: социальная эффективность не имеет количественных показателей, стало быть, не может быть измерена; не имеет денежного выражения, вследствие чего социальная эффективность проекта не может быть сопоставлена с экономической эффективностью. Идея монетизации социальных эффектов, на которой были основаны все методики количественной оценки социальной эффективности государственных проектов, не работает.

Выявились также и другие системные недостатки программно-целевого подхода: в работах многих западных авторов описывается целый ряд ограничений и негативных последствий, возникающих при его применении в государственном управлении.

Вот, например, как их описывает Х. де Брюйн:

- организация может увеличивать объем своих услуг в соответствии с технологическими и экономическими критериями системы оценки эффективности, но достигнутый рост может не иметь социальной значимости (т.е. не востребован потребителями услуг и обществом в целом);

- при этом в силу низкой эффективности методов оценки социальной эффективности в организации может возникнуть противоречие между ее корпоративными интересами и интересами общества; а в итоге – манипулирование результатами оценки эффективности с помощью приписок и имитации успешной деятельности;

- система оценки эффективности зачастую препятствует инновациям: организация всегда будет ориентироваться на те виды деятельности и услуги, которые позволяют при минимуме усилий достичь необходимых показателей эффективности; почти всегда это означает отказ от инноваций;

- система оценки эффективности, вынуждая организацию оптимизировать свою деятельность, выступает сдерживающим фактором развития сотрудничества и кооперации в рамках совместной деятельности по проекту [16, 17].

Эффективность правоохранительной деятельности органов внутренних дел имеет три аспекта – социальный, экономический, технологический. Экономическая эффективность характеризует отношение между ресурсами, направляемыми на выполнение мероприятий органами внутренних дел, и реальными результатами (целевыми и функциональными). Технологическая эффективность указывает на рациональность, обоснованность, последовательность выполняемых действий. Социальная эффективность отражает степень удовлетворенности населения качеством правоохранительных «услуг», являясь пересечением правоохранительных действий и интересов населения в защите их прав и свобод [18].

Еще в 60-х годах американские криминологи начали экспериментировать с альтернативными методами оценки и проводить массовые опросы для того, чтобы измерять эффективность работы полиции. Первые отчеты вызвали

серьезную полемику, в первую очередь по такому вопросу: «Действительно полицейская статистика отражает существующие тенденции в масштабах преступности или только тенденции в регистрации преступлений?!».

Переход от одних показателей эффективности деятельности к другим не был моментальным и столкнулся с определенным сопротивлением со стороны части офицеров полиции. Так, руководство полиции критиковало результаты опросов населения, обвиняя его в субъективности и незнании особенностей профессиональной деятельности. Однако переговорный процесс между обществом и полицией не был прерван, что в дальнейшем позволило прийти к выработке компромиссных моделей. Использование социологических замеров в Великобритании стало повсеместно применяться с 1990 года, когда Home Office (аналог МВД в Британии) обозначил их сначала как один из, а потом и как основной метод измерения удовлетворенности деятельностью полиции. Результаты опросов, которые изначально предоставлялись в центральный аппарат и руководству полиции, сегодня являются общедоступными.

В 1999 году Home Office постановил, что такое исследование должно стать ежегодным, и выборка должна расширяться до 40 тысяч респондентов (практически вдвое). Еще одной важной рекомендацией стало то, что результаты опроса должны публиковаться вместе с отчетами и статистикой полиции, что облегчит их сравнение, а также позволит составить более объективную картину уровня преступности и эффективности полиции.

Схожие методы использует и полиция США, несмотря на то, что учет мнения граждан не является для нее обязательным. В то же время, многие полицейские управления страны используют ресурс общественных организаций для того, чтобы оценивать и планировать свою деятельность.

Судить об эффективности работы, в том числе по степени достижения целей, без учета качества было бы неоправданным, так как в последнее время за рубежом весьма широко поднимается вопрос управления качеством работы полиции, а именно: полиция рассматривается как сервисное предприятие и оценивать качество ее работы необходимо через призму услуг, которые оказывает полиция населению.

Именно поэтому решающим фактором оценки эффективности деятельности как управления в целом, так и отдельных сотрудников для руководства полиции США является реакция общественности. Руководство управлений в оценке эффективности своей деятельности полагается, прежде всего, на реакцию населения, на то, как граждане оценивают уровень безопасности в городе и адекватность решения полицией их проблем [18, с. 70].

Анализ подходов, используемых в оценке эффективности деятельности правоохранительных органов за рубежом, показал, насколько различны мнения и понимание того, как и кем должна оцениваться деятельность органов правопорядка в той или иной стране. Объединенные одним из основных принципов – принципом объективности, представленные системы оценок носят достаточно специфичный характер, обусловленный национальными, экономическими, политико-географическими особенностями и менталитетом населения стран. Проблема эффективности деятельности правоохранительных

органов, аппаратов их управления многомерна и многогранна для всех без исключения стран, что и показал проведенный автором анализ рассматриваемого вопроса. На сегодняшний день практически все сходятся во мнении, что нынешняя система оценки эффективности на всех уровнях несовершенна, в связи с чем необходимы кардинальные перемены [18, с. 85].

Проблемы, связанные с разработкой научно обоснованной системы оценки эффективности деятельности органов внутренних дел, в течение не одного десятилетия привлекают внимание ученых и практических работников. В частности, это работы таких правоведов как Г.В. Атаманчук [19], А.А. Залепукин [20], В.В. Кудрявцев, Б.С. Никифоров [21], Я.И. Гишинский [22], М.Д. Шаргородский [23] и др. Однако в этих работах, как правило, рассматривались либо общие проблемы эффективности права и законодательства, уголовно-правовых мер борьбы с преступностью, либо частные вопросы совершенствования отдельных направлений правоохранительной деятельности [24].

В современных российских учебниках по теории государства и права эффективность трактуется как действенность целей, которые поставил законодатель, принимая те или иные правовые нормы и оценивая реальное их осуществление [25, 26].

Таким образом, быстро меняющиеся социально-экономические условия современного мира ставят перед органами государственной власти цели и задачи, несопоставимые по своим масштабам, сложности, комплексности с задачами государства в XX веке. Для того, чтобы дать достойный ответ на этот «вызов», субъекты государственного управления вынуждены не пересматривать привычные, традиционные методы управления и постоянно повышать эффективность своей деятельности. Повышение эффективности деятельности органов исполнительной власти и качества реализации ими государственных функций, а также предоставления государственных услуг стало лейтмотивом всех крупных реформ государственной службы, осуществлявшихся за последние двадцать лет.

По нашему мнению, следует согласиться со следующими выводами:

– определение научных подходов, методов, способов и оценки эффективности проектов в сфере государственного управления пока еще является отнюдь не научной теорией, в которой выработаны общепринятые методики, а всего лишь предметом оживленных научных дискуссий;

– анализ научной литературы, аналитических и экспертных разработок показал, что единого системного подхода к понятию оценки эффективности, ее сущности и значения нет; результаты проводимых исследований по проблемам оценки эффективности деятельности в основном касаются производственных направлений, не затрагивая проблем организаций государственно-властных структур;

– общепринятых методик оценки социальной эффективности государственных проектов до сих пор не существует [27];

– отсутствуют методы, четкие критерии, показатели и процедуры оценки эффективности. В практике деятельности кадровых и иных подразделений

госорганов в настоящее время господствует узкое понимание оценки эффективности.

1.2 Методы оценки эффективности учреждений пенитенциарной системы

Под пенитенциарной системой в литературе понимается комплекс взаимосвязанных элементов, возникающих в связи с исполнением уголовных наказаний, включающий:

- пенитенциарную доктрину и мировоззрение, отражающие правовую культуру общества и правовую политику государства или даже отдельного региона;
- учреждения и органы, исполняющие наказания, связанные с изоляцией осужденного от общества;
- соответствующее законодательство (источники права), документы программно-стратегического характера (стратегии, концепции, программы и т.п.);
- особенности правоприменительной практики, соответствующие средства и методы достижения поставленных перед системой целей и задач.

В более узком смысле пенитенциарная система трактуется специалистами как государственный институт, ведающий исполнением уголовных наказаний, наложенных на граждан в соответствии с законом (а также мер процессуального пресечения до суда) – как связанных, так и не связанных с лишением свободы.

«Функционирование пенитенциарной системы относится к публичной сфере государственной деятельности, цели в которой не так легко описываемы и экономически просчитываемы, как цели в частноправовых отношениях» [28]. «Исправление как цель уголовного наказания непознаваема, поскольку отсутствуют критерии оценки наступления желаемого результата» [29].

«Понятие эффективности для пенитенциарной системы имеет существенные отличия от этого понятия в обычном значении, поскольку цели пенитенциарной системы не могут быть определены абсолютно точно, что возможно преимущественно в экономическом измерении» [28, с. 84]. Эффективность любого публичного института в процессе сложного мультиплицирования складывается из множества факторов, поэтому отсутствует универсальный критерий оценки эффективности пенитенциарной системы.

Одним из основных критериев оценки эффективности пенитенциарной системы является количество и тяжесть преступлений, совершаемых лицами, освобожденными из исправительных учреждений.

Как считают многие российские специалисты, «Уровень постпенитенциарного рецидива преступлений является основным критерием для определения эффективности деятельности системы исправительных учреждений, совершение нового преступления свидетельствует о пренебрежении освобожденным выраженной ранее со стороны общества и государства оценкой, о низкой результативности деятельности

пенитенциарного учреждения, в котором данное лицо отбывало наказание» [28, с. 86].

Многие казахстанские авторы также разделяют это мнение: «конечная цель проводимых реформ в пенитенциарной системе – это эффективная система исполнения уголовных наказаний, обеспечивающая исправление осужденных, недопущение совершения ими повторных преступлений» [30].

Однако другие специалисты придерживаются мнения о недопустимости использования уровня постпенитенциарного рецидива в качестве единственного критерия оценки эффективности пенитенциарной системы [31].

По мнению П.В. Тепляшина, возможность использования данного показателя для оценки эффективности пенитенциарной системы осложняется разнообразием понимания рецидива преступлений [28, с. 89]. На рецидивную преступность существенное влияние оказывают не только пенитенциарная система, но и социально-экономические условия, а также ряд других внешних факторов, в том числе, латентная [32].

Фактический уровень преступности всегда превышает показатели, о которой осведомлена уголовная юстиция. Разность между «учтенной» преступностью и фактической составляет латентную преступность: незаявленные, неучтенные и неустановленные преступления. Показатели латентной преступности зависят как от правового сознания и доминирующих стереотипов правового поведения в обществе, так от эффективности правоохранительных органов в целом, а не только пенитенциарной системы. Устанавливаются исследователями они только оценочно, путем применения различных косвенных показателей, полученных с помощью социологических, статистических и аналитических методик [33].

В.И. Терехин и В.В. Чернышов полагают, что эффективность пенитенциарной системы должна оцениваться при помощи нескольких показателей: как описательных (качественных), так и количественных индикаторов, характеризующих результат функционирования или успешность движения к достижению цели. При этом «допускается возможность практического использования показателя вероятности рецидивов в качестве основного результата деятельности пенитенциарной системы, поскольку инструментарий достоверной оценки социально-экономических потерь от совершения рецидивов различного типа в настоящее время отсутствует» [34, с. 275].

В специальной литературе для оценки эффективности деятельности органов и учреждений пенитенциарной системы традиционно рекомендуется использовать группы показателей 3-х уровней:

- оценка степени достижения целей наказаний, включая уровень рецидивной преступности;
- оценка результатов деятельности органов управления по отдельным направлениям;
- оценка результатов (качества) организации управления органами и учреждениями пенитенциарной системы [35].

Для оценки эффективности деятельности органов и учреждений уголовно-исполнительной системы (УИС) в России была разработана методика рейтинговой оценки деятельности уголовно-исполнительных инспекций (УИИ) региональных органов ФСИН (утверждена приказом ФСИН от 8.04.2013 г. №172).

Рейтинг определяется суммированием рейтингов УИИ территориальных органов по трем основным показателям:

- уровень привлечения к труду осужденных к исправительным работам;
- уровень привлечения к отбыванию наказания, осужденных к обязательным работам;
- доля осужденных, совершивших преступления после постановки на учет в УИИ.

Выявление недостатков утвержденной приказом методики повлекло за собой разработку целого ряда альтернативных вариантов оценки.

Так, в 2014 году была разработана методика оценки деятельности воспитательных колоний (ВК), преобразуемых в воспитательные центры [36]. Авторы данной 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 использовать 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.

Предложения по совершенствованию системы критериев оценки эффективности, разработанные Д.А. Полищуком (2014) [37], сводятся к включению в комплексную оценку ряда показателей экономической эффективности:

- соотношения между числом осужденных, находящихся в учреждении, и численностью сотрудников учреждения;
- стоимости содержания одного осужденного в учреждении за счет бюджетных средств.

Последний показатель может быть включен в состав системы показателей эффективности учреждений пенитенциарной системы в виде:

- стоимости содержания одного осужденного в учреждении за счет бюджетных средств, исключая дополнительное бюджетное финансирование;

– полных издержек 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 осужденных. При этом сравнение будет объективным, только если:

- сравниваются учреждения одного типа;
- учитываются различия учреждений в численности содержащихся в них осужденных, проявляющиеся в различиях постоянных издержек в расчете на одного осужденного.

По мнению П.В. Тепляшина, эффективность пенитенциарной системы зависит от факторов, таких как одобрение результатов функционирования и удельный вес фактов обращения с осужденными [28, с. 82].

К критериям эффективности пенитенциарной системы могут быть отнесены:

- ресурсы, затраченные на функционирование пенитенциарной системы (экономический фактор);
- постпенитенциарный и пенитенциарный рецидив (фактор риска уголовной политики);
- степень общественного одобрения результатов ее функционирования (фактор общественного одобрения);
- коэффициент неправомерного обращения (насилие, издевательство и др.) с заключенными (фактор защищенности) [38-40].

В 2015 году В.И. Терехиным и В.В. Чернышовым [41] была представлена методика оценки эффективности деятельности учреждений пенитенциарной системы, основанные на оценке (или определении) вклада в снижение уровня постпенитенциарной рецидивности:

- обоснованы количественные оценки вероятности совершения рецидивных преступлений лицами, освобождаемыми из мест лишения свободы;
- предложен и практически апробирован алгоритм определения вероятности исправления, а также ресоциализации осужденных по совокупности их личностных характеристик;
- обоснован метод определения совокупных социально-экономических потерь общества от совершения рецидивных преступлений (криминального потенциала преступника);
- исследованы подходы и предложены 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, т.е. увеличения вклада органов и учреждений ФСИН в снижение социально-экономических потерь общества. Обоснованы предложения по количественной оценке вклада, в частности, исследуются факторы риска

совершения рецидива и его тяжести (интегральных социально-экономических потерь).

Система показателей эффективности учреждений уголовно-исполнительной системы представлена этими авторами в монографии «Эффективность УИС: экономико-правовое измерение» (Приложение А). В.И. Терехиным и В.В. Чернышовым впервые были рассмотрены возможности использования методов риск-менеджмента в пенитенциарной системе [34, с. 298].

Развитие и усложнение общественных связей и институтов, применение опасных производственных и социальных технологий, катастрофы разнообразного генезиса предопределяют востребованность методов менеджмента рисков. В современных условиях не существует деятельности, свободной от рисков. Главной причиной существования категории «риск» современные исследователи называют неопределенность результата осуществляемой операции, потенциальной возможности его отклонения от ожидаемого или планируемого значения [42].

Риск в экономике предполагает потери, вероятность которых связана с наличием неопределенности, недостаточности информации [43]. Исследования риска в системе публичного управления проводились такими западными авторами, как У. Лейс, С. Руди [44], Д. Мак Алистер [45], Д. Скотт [46], М. Вальверде [47] и др.

Элементы теории риска в правовой зарубежной литературе базируются на социологической и философской основах, единства мнений относительно теории риск-менеджмента в праве не наблюдается, зачастую говорится лишь о конкурирующих концепциях.

Правовые риски в системе публичного управления были рассмотрены в работах российских авторов Р.А. Крючкова [48], Ю.А. Тихомирова [49], С.М. Шахрая [50], М.А. Лапиной [51] и ряда других.

По мнению этих авторов, феномен риска в научном знании и практической деятельности носит разноплановый характер, влекущий множественность трактовок сущности этого понятия в различных областях.

Несмотря на отсутствие единого подхода к формированию понятия риска, можно сделать вывод, что вероятностные концепции преобладают в современном понимании рисков и именно они выступают ориентиром для доктринальных и законодательных дефиниций риска.

Правовое регулирование рисками долгое время осуществлялось в контекстном поле парадигмы детерминизма и выступало составной частью юридического прагматизма. До возникновения вероятностных концепций, риски воспринимались как опасности, а не как вероятности опасностей. Исторические формы фиксации рискованных явлений в праве эволюционировали от простых запретов к более гибким вариациям, доступным участникам правоотношений и правоприменителям.

Риск с правовой точки зрения – присущая человеческой деятельности объективно существующая и в определенных пределах способная к оценке и волевому регулированию вероятность понесения субъектами правоотношений

негативных последствий, вследствие наступления неблагоприятных событий, закономерно связанных с разнообразными предпосылками (факторами риска).

Риск носит двойственный субъект – объективный характер, соответственно, элементы риска подразделяются на объективные (факторы и ситуация риска) и субъективные (субъект и волевое регулирование).

Функционал риска диалектичен и включает в себя инструментальную, прогнозную, регулятивную, новаторскую, дестабилизирующую функции. Противоречивые функции риска проявляются через право на риск (новаторская функция) и ответственность за риск (дестабилизирующая функция) [48, с. 134].

Риск-менеджмент – это деятельность, связанная с преодолением неопределенности в ситуации неизбежного выбора, в процессе которой имеется возможность количественно и качественно оценить вероятность достижения предполагаемого результата, неудачи или отклонения от цели.

В риск-менеджменте используются четыре подхода, которые могут быть применимы и в управлении пенитенциарной системы:

- исключение фактора риска, предупреждение рискованного события (побега, дезорганизации работы учреждения и (или) производственного сектора, отказ от реализации неэффективных проектов и др.);

- снижение риска, исключение и передача (разделение) которого невозможны, 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 учреждением.

Современное понимание управления рисками можно определить, как систематическую работу по разработке и практической реализации мер по предотвращению или минимизации потерь от реализации рисков и получения возможного положительного результата. Информация о возможных рисках должна отражать обе характеристики риска: частоту (вероятность) возникновения и результаты реализации рисков. Управление рисками (риск-менеджмент) в настоящее время относится к наиболее важным элементам управления организациями и учреждениями всех отраслей и форм собственности. Это связано с теми потерями и возможностями развития, которые могут быть результатами реализации рискованных событий [52].

Система риск-менеджмента организации является целостным комплексом функционально и организационно взаимосвязанных элементов, интегрированным в общую систему менеджмента организации, ориентированным на суммарную оценку совокупности всех факторов, видов риска и управлением процессами, которые способны свести к минимуму влияние факторов риска на систему, учитывая характер взаимосвязи между представленными факторами риска [53].

Анализ чувствительности проектов к изменению факторов риска предполагает последовательное выполнение следующих этапов [54]:

- организуется опрос достаточно большой группы экспертов и формируется эмпирическая база для дальнейших исследований;
- по этой эмпирической базе проводится факторный анализ по методу главных компонент, цель которого - выявление латентных факторов и их связи с факторами риска;
- разрабатываются эконометрические модели, связывающие приоритеты (задачи) проектов с основными факторами риска, которые наиболее тесно коррелируют с латентными факторами;
- проводится расчет эластичности приоритетов (задач) проектов по основным факторам риска.

Разработанная В.И. Терехиным и В.В. Чернышовым классификация рисков пенитенциарной системы основана на принципе разделения источников их формирования, как необходимом 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 пенитенциарной системы;
- личностные риски осужденных.

Система рисков определяет основные условия достижения целей пенитенциарной системы, выраженных уровнем рецидивной преступности и (или) социально-экономических потерь от них [34, с. 161].

Алгоритм формирования стратегии риск-менеджмента в учреждениях пенитенциарной системы разработан В.И. Терехиным и В.В. Чернышовым (Приложение Б) [34, с. 231].

В.И. Терехиным был предложен метод оценки риска пост пенитенциарных рецидивов преступлений осужденными [34, с. 212].

В его основе - 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 осужденного 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 пенитенциарной системы в целом.

Метод включает:

- 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 рискового 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 (1):

$$P = \sum_i \alpha_i \sum_j \beta_{ij} * S_{ij} \quad (1)$$

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.

Использование данного метода в ряде учреждений пенитенциарной системы показало возможность его дальнейшего практического применения.

Таким образом, управление эффективностью реформирования пенитенциарной системы можно трактовать как управление рисками проектов программы пенитенциарной реформы.

Ранее управление рисками проектов программы для случая, когда каждый проект имеет два (три) варианта реализации с низким и высоким рисками (с низким, средним и высоким рисками), рассмотрено в ряде работ, посвященных:

– определению множества проектов, обеспечивающих достижение целей по всем направлениям программы (либо достижение требуемого значения комплексной оценки) с минимальными затратами при ограничении на число высокорисковых проектов [55];

– включению проектов с высоким и средним рисками для уменьшения затрат в сформированную программу, стоимость которой превышает величину выделенных средств [56];

– определению вариантов реализации каждого направления программы, чтобы стоимость была минимальной при ограничениях на число среднерисковых и высокорисковых направлений; состояние программы оценивается по нескольким направлениям на основе системы комплексного оценивания [57].

Задача разработки программы, в которой требуемый эффект достигается с заданной величиной надежности, была исследована в различных работах [58-61]. Для ее решения было применено эвристическое правило отбора мероприятий по возрастанию отношения риска к эффекту. Оценку вероятности

реализации программы для любого числа проектов, получали с помощью сети, построенной методом динамического программирования.

Учитывая особенности пенитенциарной системы Казахстана и наличие проблемы открытости данных, целесообразно проводить оценку ее эффективности на основе метода вычленения функциональных критериев системы.

1.3 Зарубежный опыт: многообразие подходов к обеспечению эффективности пенитенциарных систем

Управление пенитенциарными системами в различных странах осуществляется силами:

- «военизированных» государственных органов и структур – министерствами внутренних дел (полиции);
- государственных органов и структур «гражданской службы» – министерств юстиции;
- одновременно и министерства юстиции, и министерства внутренних дел (функции управления пенитенциарной системой разделены либо совмещены);
- отдельного государственного органа, неподконтрольного ни министерству юстиции, ни министерству внутренних дел;
- региональных органов власти (единой системы управления пенитенциарной системой управления нет, управление децентрализовано).

По государственным органам, в ведомстве которых находится пенитенциарная система, и уровню централизации управления страны мира можно подразделить на следующие категории:

1. Министерство внутренних дел управляет пенитенциарной системой:
 - в единственной стране Европы (Испания);
 - в ряде стран Африки (Ангола, Габон, Гамбия, Египет, Замбия, Кения, Малави, Намибия, Нигерия, Судан, Танзания, Руанда);
 - в большинстве стран Латинской Америки (Белиз, Боливия, Гватемала, Гондурас, Мексика, Никарагуа, Уругвай, Эквадор);
 - в большинстве стран Азии (Бангладеш, Вьетнам, Индия, Камбоджия, Лаос, Северная Корея, Сингапур);
 - практически во всех странах Ближнего Востока (Израиль, Иордания, Йемен, Катар, Кувейт, Ливан, Саудовская Аравия, Сирия, Объединенные Арабские Эмираты, Оман) [62].

При этом в некоторых из этих стран служба пробации отделена от пенитенциарной системы и подотчетна совершенно другому государственному ведомству или негосударственному агентству (так, например, в Сингапуре служба пробации находится под управлением Министерства общественного развития и спорта [63]).

2. Пенитенциарные системы, управляемые министерством юстиции, используются:

- почти во всех странах Европы (Австрия, Бельгия, Босния и Герцеговина, Венгрия, Германия, Греция, Дания, Исландия, Италия,

Люксембург, Македония, Нидерланды, Португалия, Сербия, Словакия, Словения, Франция, Финляндия, Швеция);

– в некоторых странах Северной и Латинской Америки (Аргентина, Бразилия, Колумбия, Коста-Рика, Перу, Чили), Азии (Афганистан, Пакистан, Тайвань, Таиланд, Турция, Шри-Ланка, Южная Корея, и Япония);

– во многих странах Африки (Бенин, Кот-д’Ивуар, Буркина-Фасо, Гвинея Биссау, Демократическая Республика Конго, Кабо-Верде, Камерун, Конго, Лесото, Либерия, Ливия, Мавритания, Мадагаскар, Мали, Мозамбик, Марокко, Нигер, Свазиленд, Сенегал, Того, Тунис, Центральная Африканская Республика, Чад, Экваториальная Гвинея).

3. Смешанный тип. В Китае в компетенцию министерства юстиции входит управление пенитенциарными учреждениями, в которых содержатся осужденные, в то время как министерство внутренних дел отвечает за содержание лиц, заключенных под стражу на этапе предварительного расследования и суда [64].

В некоторых странах из-за относительной малочисленности населения один государственный орган выполняет функции как министерства юстиции, так и министерства внутренних дел. Данная модель управления используется в таких странах, как, например, Андорра, Венесуэла, Мальта, Норвегия, Панама, Сальвадор, Суринам и Швейцария.

4. Независимый государственный орган. В ЮАР управление пенитенциарной системой находится в компетенции специального независимого государственного органа, подотчетного напрямую главе государства [65].

5. Децентрализованное управление. Яркий пример децентрализованного управления пенитенциарной системой мы видим в самой крупной бывшей британской колонии – США, которые находятся на первом месте в мире по тюремному индексу: более 2,3 млн. заключенных – 754 на 100 тыс. человек. Это четверть всех отбывающих наказание в мире (при доле США в мировом населении 5%) [66]. В американскую пенитенциарную систему входят исправительные учреждения, находящиеся в федеральных министерствах юстиции, управлений исправительных учреждений штатов. Следственные тюрьмы и исправительные учреждения, предназначенные для реабилитации и ресоциализации правонарушителей, подведомственны муниципалитетам и окружным властям [67-69].

С точки зрения управления тюрьмами интересен также опыт Великобритании, Австралии и Канады.

В Великобритании управление традиционно состоит из центральных и местных тюрем. Это деление позволяет иметь достаточно гибкую сеть исправительных учреждений для различных категорий преступников.

В местных пенитенциарных учреждениях (тюрьмах графств, городских тюрьмах) содержатся лица, находящиеся под следствием и ожидающие вынесения приговора. Здесь также отбывают наказания три основные категории преступников:

– осужденные на краткие сроки лишения свободы;

– осужденные за неуплату штрафов, долгов и другие малозначительные преступления;

– несовершеннолетние, то есть осужденные в возрасте до 21 года.

В Австралии, Канаде министрами внутренних дел являются не полицейские чины, а профессиональные политики и члены Парламента, что, несомненно, влияет на методы управления и контроля за пенитенциарными учреждениями. Различные подразделения таких министерств часто организованы на автономных началах, не связаны жесткой вертикалью подчинения, а министр не имеет полномочий вмешиваться в непосредственную работу полиции, тюремных структур, других служб [70].

В Канаде компетенция по исполнению наказаний разделена между федеральным правительством и правительствами отдельных провинций. Все наказания, связанные с лишением свободы на срок, превышающий два года, исполняются Исправительной службой Канады, федеральным агентством, подотчетным министру общественной безопасности, канадскому аналогу министра внутренних дел. На уровне же провинций управление исправительными учреждениями может находиться в компетенции либо провинциального министерства юстиции [71].

В Австралии, все пенитенциарные учреждения находятся в юрисдикции отдельных штатов (всего семь). Также как и в Канаде, управление тюрьмами может находиться как в компетенции министерства юстиции, как, например, в Виктории, так и в компетенции полицейского ведомства, как, например, в Квинсленде. Там эту функцию выполняет Министерство Полиции и Исправительной Службы [72].

Велико многообразие подходов к обеспечению эффективности пенитенциарных систем в зависимости от типологии. Только в странах Европы специалисты выделяют множество различных типов пенитенциарных систем [73], рассмотрим некоторые из них:

1. Североевропейская система. Пенитенциарная практика североевропейских стран (Финляндия, Швеция, Дания, Норвегия, Исландия) отличается мягкостью, либеральностью и гуманизмом в выборе форм и методов воздействия на осужденных [74]. Североевропейский тип пенитенциарной системы стремится к активному применению так называемых альтернативных мер наказания и максимальному ограничению применения наказания в виде тюремного заключения. Его применение основывается на принципе максимальной степени соответствия тяжести преступления и общественной опасности лица, его совершившего, назначенному справедливому наказанию, основывается на максимальном использовании общественных институтов патронажа и контроля [75].

В силу этого в структуре органов исполнения наказаний, как правило, выделяется самостоятельная служба по управлению исполнением альтернативных наказаний либо probation (например, в Финляндии Агентство по уголовным наказаниям состоит из службы probation и тюремной службы). При этом продолжительность тюремного заключения относительно небольшая [76].

2. Голландская пенитенциарная система (Нидерланды, Бельгия, Люксембург):

- базируется на одиночные заключения (особенно в Нидерландах);
- ориентировано на широкое не только судебное усмотрение, но и значительную амплитуду пенитенциарных санкций (от одного дня до пожизненного заключения) [77].

3. Германский тип пенитенциарной системы (Германия, Австрия, Швейцария): положения федерального (центрального) пенитенциарного законодательства в значительной степени конкретизируются региональными нормативными правовыми актами.

Отбывание наказания в пенитенциарных учреждениях Германии отражает выраженный дифференцированный подход. Все осужденные за преступления, совершенные против государственного или общественного устройства, а также насильственные, против жизни и ряд других, которых уголовный закон называет «опасными преступниками», содержатся в тюрьмах закрытого типа. На данный момент – это основной вид пенитенциарных учреждений.

В учреждениях, предназначенных для исправления и безопасности, представляющих собой социально-терапевтические учреждения, содержатся лица с психическими заболеваниями и отклонениями, а также осужденные, лечащиеся от наркомании и алкоголизма. К данной же категории относятся учреждения, в которых содержатся после отбывания наказания рецидивисты, проходящие стадию адаптации к жизни на свободе [78].

Всего в 183 пенитенциарных учреждениях около 75 тысяч мест; сейчас в них содержатся около 64 тысяч осужденных; примерно 6% из них – женщины. Загруженность тюрем Германии в отдельных случаях достигает 100% [79].

Исследуя возможности различных подходов к организации жизни заключенных в тюремных стенах, немецкие эксперты пришли к выводу, что необходимо свести до минимума различия между условиями жизни в тюрьме и на свободе. Поэтому персонал пенитенциарных учреждений поддерживает и укрепляет связи осужденного с внешним миром в целом, и в особенности со своей семьей. Помимо социальных работников эти задачи решаются специальными контактными группами. В отличие от социальных работников, которые оказывают помощь советами, разъяснениями и рекомендациями, контактные группы, по рекомендации социальных работников, приглашают осужденных на время отбывания наказания, оказывают им различную практическую помощь. В состав контактных групп могут входить лица, зарекомендовавшие себя добропорядочными гражданами. Это могут быть и служащие министерства юстиции, работники пенитенциарных учреждений. Кроме того, в ФРГ действуют попечительские советы, обязанные помогать администрации пенитенциарных учреждений в исправительном воздействии на осужденных. Для того чтобы деятельность попечительского совета не зависела от тюремной администрации, ее представители в Совет не входят, сами же его члены могут беспрепятственно посещать пенитенциарные учреждения. Попечительский Совет состоит из 8-10 авторитетных граждан города. Это

могут быть члены парламента, юристы, врачи, педагоги, промышленники, рабочие. Они наделены функциями контроля за организацией исполнения наказания, трудоустройством осужденных и воспитательными воздействиями со стороны социальных работников и контактных групп.

4. Французский тип пенитенциарной системы характеризуется длительными сроками тюремного заключения (вплоть до 20-30 лет или пожизненного лишения свободы), с подразделением исправительных учреждений на местные и центральные. В местных тюрьмах содержатся подследственные лица и осужденные к кратким срокам лишения свободы, как правило, до одного года включительно.

В центральных тюрьмах введена система исправления, предусматривающая фазы воздействия:

- одиночного заключения;
- двух переходных (оценка поведения осужденного на второй и третьей фазах осуществляется путем ежедневного выставления баллов);
- полусвободы, при которой осужденному предоставляется право работать по найму вне пределов тюрьмы, посещать родных и отдельные культурно-массовые мероприятия;
- подготовки к освобождению (прохождение психологического тренинга, подыскивание работы и т.п.) с дальнейшим (иногда условным) освобождением [80].

5. Иберийский тип пенитенциарной системы (Португалия, Испания, Андорра) характеризуется стремлением к смягчению уголовных репрессий. В исправительных учреждениях значительный удельный вес занимают иностранные осужденные (до 83% в Андорре, до 26% в Испании и до 21% в Португалии). Режим отбывания наказания не предполагает четко построенной прогрессивной системы, поскольку достаточно комфортные бытовые условия доступны практически всем категориям осужденных. Размещение заключенных, как правило, по 2 в камере, с возможностью относительно свободного перемещения в дневное время суток по жилой части тюрьмы, доступность еженедельных свиданий и каждодневных телефонных разговоров с родственниками, а также возможность ношения гражданской формы и работы в небольших мастерских либо по хозяйственной службе за небольшую заработную плату, не предполагают использование особой системы исправительных стимулов.

6. Южно-европейский тип пенитенциарной системы (Италия, Сан-Марино, Мальта, Кипр) характеризуется высоким удельным весом тюрем среди исправительных учреждений, слабым проявлением элементов прогрессивной системы отбывания наказания, практикой медико-психиатрического воздействия на личность осужденного и фактически отсутствием института условно-досрочного освобождения. Институт «полусвободы», предполагающий возможность трудоустройства вне исправительного учреждения с обязательным пребыванием в тюрьме в ночное время суток, используется не только для мотивации позитивного поведения осужденного, но и служит средством его социальной адаптации. Размещение осужденных, как правило, по

двое в камере, и минимизация совместного досуга с другими заключенными позволяет обеспечивать достаточную степень их безопасности, но не всегда способствует эффективному исправительному воздействию осужденных и сопровождается переполненностью исправительных учреждений. Проблемы недостаточности мест содержания заключенных тесно связаны с вопросами трудового воздействия на осужденных, что привело к созданию (особенно в Италии) так называемых кооперативов для получения, поддержания или повышения трудовых навыков лиц, отбывающих наказание.

7. Восточно-европейскому типу пенитенциарной системы (Венгрия, Болгария, Босния и Герцеговина, Албания, Греция, Хорватия, Черногория, Польша, Румыния, Сербия, Словакия, Словения, Македония, Косово) присуще отсутствие целенаправленной государственной политики в области исполнения уголовных наказаний [81-83].

Появление частных тюрем, например, в Венгрии и Болгарии обусловлено не эволюционными процессами развития пенитенциарных систем этих стран, а всецело связано с проблемами государственного финансирования пенитенциарных учреждений. Для данного типа характерно минимальное количество иностранных осужденных (в среднем около 2% от общей массы заключенных) [80].

Одна из причин многообразия институциональных моделей пенитенциарных систем – особенности криминальных субкультур, которые повсеместно являются неотъемлемой частью национальной культуры.

Криминальная субкультура – это ценности и правила жизни, которые являются духовной и материальной основой существования и деятельности преступного мира, живущего по своим законам [83].

Криминализация общественных отношений – общественно опасный процесс, следствие того, что услуги криминалитета оказываются для части социума более предпочтительными по сравнению с реально предоставляемыми государством и легальным обществом. Криминализация общественных отношений способна служить дальнейшей опасной эволюции преступности, причем не только снижению активности части населения в противостоянии ей, но и прирастанию ее защитников из числа лиц, зависимых от криминальных доходов и услуг [84, 85].

Криминальную субкультуру характеризуют:

- скрытый характер;
- наличие носителей в виде неформальных малых групп отрицательной направленности;
- негативное отношение к официально установленным правилам, требованиям;
- существование определенных атрибутов, символов, условностей, обязательных для выполнения;
- стратификация заключенных [86, 87].

Криминальная субкультура выполняет функции:

- стратификационную, включающую нормы и правила определения статуса личности;

- поведенческую, устанавливающую нормы поведения представителей уголовной «элиты», «низов», «чужих» и др.;
- ритуальную – по инициации вступления заключенных в «правильное тюремное сообщество»;
- идентификационную – опознания «своих» и «чужих»;
- стигматизации и остракизма, разборок и наказания провинившегося члена сообщества;
- коммуникативную (уголовный жаргон, ручной жаргон и др.) [88].

Криминальная субкультура – динамичное явление, она развивается вместе с изменением характера и структуры преступности. В криминальной субкультуре постоянно идет подспудная борьба между «реформаторами» (преступными авторитетами сегодняшнего дня, многие из которых купили звания воров в законе) и «традиционалистами» – ворами в законе старой формации (их еще называют нэпманскими ворами). Воры в законе старой формации требуют неуклонного соблюдения воровского закона, не желают «лезть» в политику, категорически отвергают любое сотрудничество с властями. Новая же генерация преступных авторитетов требует приспособления к существующей реальности, допускает сотрудничество с властями в интересах преступных сообществ, пытаются провести своих людей во властные (как исполнительные, так и законодательные) структуры и зачастую это удается [89].

Центральный элемент криминальной субкультуры – тюремная субкультура, совокупность духовных и моральных ценностей, регламентирующих неофициальную жизнь осужденных в местах лишения свободы. Она представляет собой неизбежное явление, поскольку осужденные в местах лишения свободы пытаются найти способы ослабления тяжелых условий изоляции, обрести свою роль в вынужденном сообществе. Формальная организация жизни осужденных в условиях лишения свободы не способна охватить все стороны жизни. Тюремная субкультура возникает в местах лишения свободы в связи с коллизией моральных ценностей части осужденных с общепринятыми в обществе [90]. Основным механизмом сплочения осужденных выступает круговая порука с психологической защищенностью членов своей группы [91]. Привлекательность тюремной субкультуры обусловлена тем, что в ней имеются возможности для самоутверждения осужденных и компенсации постигших их неудач; процесс криминальной деятельности включает риск, экстремальные ситуации, окрашенные налетом романтики, таинственности и необычности; отсутствуют ограничения на любую информацию (прежде всего интимного характера) [92].

В разных странах администрации пенитенциарного учреждения по-разному противостоит организованная группа, разделяющая ценности и правила тюремной субкультуры. Ее власть основана на неограниченном применении телесных наказаний за нарушение установленных ими правил – и это не отклонение от нормы, а неотъемлемая часть мировой культуры.

Телесные наказания широко применялись властью в древней Греции и Римской империи. Пучок розог с вложенным в них топором считался символом

власти должностного лица в древнем Риме [93]. В Ветхом Завете нарушители установленных правил «подвергались наказанию заранее установленным количеством ударов, наделяемых добровольной рукою» [94]. По уголовному уложению Карла V (1532) назначение выкупа взамен телесных наказаний рассматривалось как императорская прерогатива, как вид помилования.

В средневековой Европе каждый округ, каждая провинция, каждый город устанавливали свои телесные наказания. Из средневековых уложений о наказаниях и из архивов видно, что при исполнении телесных наказаний применялись плети, палки, розги [95].

В Британии по законам 1861 и 1863 гг. телесное наказание розгами допускалось для несовершеннолетних мальчиков от 7 до 16 лет не более 25 ударов и для взрослых мужчин за кражи и разбой – до 150 ударов в три приема, каждый раз не свыше 50 ударов [96]. По мнению автора изданной в 1868 году в Британии «Истории розги», «разумное применение розг, постоянно вызывало повышение нравственного уровня» [97].

В Китае, Турции и Персии к телесным наказаниям прибегали ежедневно – «до тех пор били толстой палкой по пяткам, пока не последует знак со стороны распорядяющегося наказанием офицера или чиновника магистратуры». В Индии «богатые люди наказывают сплошь и рядом своих рабов, родители секут детей, а все правители применяют время от времени розгу на своих подданных» [98].

На телесное наказание в Индии (отменены в 1955 году), в Мозамбике (1989), в Намибии (1990) до сих пор смотрят, как на самое заурядное явление. В Японии телесные наказания были отменены в 1900 году, в Турции – в 1923 году, в Китае – в 1949 году [99].

В современном мире до сих пор существуют две группы стран, которые сохраняют в своем уголовном законодательстве телесные наказания. Наибольшее значение они сохраняют в тех странах, где в качестве источника уголовного права действует мусульманское право (Афганистан, Бахрейн, Иран, Йемен, Ливия, Мавритания, Малайзия, северные штаты Нигерии, ОАЭ, Оман, Саудовская Аравия, Судан, Пакистан и др.).

Помимо мусульманских стран, телесные наказания по-прежнему предусмотрены уголовным законодательством многих бывших британских колоний (Бангладеш, Бруней, Зимбабве, Малайзия, Нигерия, Сингапур, Танзания, Тонга, Шри-Ланка и др.), где они применяются в основном в виде порки.

В Малайзии телесные наказания (битье прутом) применяются за совершение примерно 40 преступлений, такие как хранение наркотиков, контрабанда, изнасилование, грабеж, похищение людей. В 90-е годы телесные наказания стали вводиться и за т.н. «беловоротничковые преступления»; так, в 1994 году были введены телесные наказания за растрату, уклонение от уплаты налогов, взяточничество.

В Сингапуре для экзекуции применяются палки из ротанга длиной около 125 см и толщиной в 1,27 см, вымоченные в воде; примерно 40 видов преступлений влекут применение телесных наказаний в обязательном порядке

[100]. Укорененность в мировой культуре телесных наказаний не могла не отразиться как на криминальной (тюремной) субкультуре, которая прямо противостоит власти администрации пенитенциарного учреждения и никакими правовыми нормами не ограничена, так и накладывает отпечаток на профессиональную деятельность сотрудников администрации пенитенциарного учреждения [101], вызывает у них деформации профессионального правосознания [102].

Многообразие подходов к управлению пенитенциарными системами и различие в субкультурах требует рассмотрения требований, предъявляемых международными организациями.

«Идеальное видение» современной пенитенциарной системы и ее учреждений это то, к чему должны стремиться все страны при проведении пенитенциарных реформ. Указанное отражено в нескольких документах, «правилах», разработанных международными организациями (ОБСЕ, ЕС, ООН):

1. Правила реформирования национальной пенитенциарной системы ОБСЕ (OSCE Final Report of the Supplementary Human Dimension Meeting on Prison Reform).

2. Минимальные стандартные правила Организации Объединенных Наций в отношении обращения с заключенными (United Nations Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners) - т.н. «Правила Нельсона Манделы».

3. Европейские пенитенциарные правила (European Prison Rules).

В 2002 году были приняты Правила реформирования национальной пенитенциарной системы ОБСЕ (OSCE Final Report of the Supplementary Human Dimension Meeting on Prison Reform). ОБСЕ потребовала предпринять следующие шаги по реформированию пенитенциарной системы:

– страны, которые до сих пор не передали пенитенциарную систему из структуры органов внутренних дел в компетенцию министерства юстиции, должны рассмотреть вопрос о такой передаче в срочном порядке;

– страны, которые находятся в процессе передачи полномочий от органов внутренних дел в компетенцию министерства юстиции, должны продолжить данную реформу для того, чтобы изменить характер, мировоззрение и культуру учреждений пенитенциарной системы;

– разделение ведомственной подчиненности между учреждениями, которые содержат обвиняемых, и органами следствия наиболее актуально на стадии предварительного расследования, поэтому в первую очередь должны быть переданы полномочия по управлению учреждениями предварительного заключения;

– структурные изменения в области управления пенитенциарной системой не являются самоцелью, а лишь средством для демилитаризации и демократизации исправительной службы;

– страны-участницы ОБСЕ должны установить эффективную систему для мониторинга по соблюдению прав человека в местах заключения;

– страны-участницы ОБСЕ должны снизить роль прокуратуры и предоставить судебной власти максимальные полномочия по контролю пенитенциарной системы [103].

Первый вариант «Правил Манделы» был одобрен Генеральной Ассамблеей ООН в 1955 году. Доработанный вариант «Правил Манделы», принятый в 2015 году, содержит детализированное руководство для администраций закрытых учреждений пенитенциарной системы, которое, в частности, должно предоставлять каждому заключенному:

– возможности, время и условия для свиданий и получения консультаций адвоката по своему собственному выбору или с лицом, предоставляющим юридическую помощь, без каких-либо задержек, вмешательства или цензуры и в условиях полной конфиденциальности по любому юридическому вопросу;

– возможность защищать себя лично или посредством правовой защиты, если этого требуют интересы правосудия, в особенности в случаях, связанных с серьезными дисциплинарными обвинениями;

– возможность подачи заявления или жалобы безопасным и конфиденциальным путем, если податель заявления или жалобы просит об этом, без какого-либо риска мести, запугивания или иного негативного воздействия;

– перед завершением отбытия срока наказания принимать меры к постепенному возвращению заключенного к жизни в обществе.

Администрация пенитенциарной системы должна:

– воздерживаться от применения процедур досмотра и допуска посетителей, которые могут быть унижительными или носить менее защитный характер, чем аналогичные процедуры в отношении обыска камер или заключенных;

– использовать двойную систему проведения регулярных инспекций, которая состоит из внутренних или административных инспекций, проводимых центральными органами тюремного управления, и внешних проверок, проводимых независимым от тюремной администрации органом;

– предоставить инспекторам права, необходимые для эффективного выполнения ими своих обязанностей, включая доступ ко всей информации пенитенциарного учреждения, проведения незапланированных инспекций по своей собственной инициативе и конфиденциальных бесед с заключенными и тюремным персоналом [104].

Разработка «Европейских пенитенциарных правил» (European Prison Rules) началась в 1952 году; их первая версия была утверждена только в 1987 году (подробнее о процессе их обсуждения [105, 106]).

В 2006 году Комитетом министров Совета Европы был утвержден их последний вариант. Он основан на идее полного отказа пенитенциарной системы от концепции «воспитания и исправления» и переходе к концепции «сохранения» заключенных.

В Европейских пенитенциарных правилах как базовый принцип устанавливается, что «работа по принуждению не может благоприятно влиять на человека», и подчеркивается, что «интересы заключенных не должны быть

подчинены этой цели». Труд «не должен никогда использоваться как наказание»; более того, заключенным гарантируется право выбора форм «занятости, в которой они хотят участвовать»; «при неблагоприятной погоде заключенным должны быть предоставлены иные возможности для физических занятий» (п. 27.2); «во время досуга и занятий, заключенным должна предоставляться возможность общаться друг с другом» (п. 27.7).

Один из принципов, провозглашенных в Европейских пенитенциарных правилах - «открытость закрытых учреждений пенитенциарной системы», которая должна обеспечиваться участием общественных организаций во всех аспектах тюремной жизни. Закрытые учреждения пенитенциарной системы должны воспринимались местными общинами как «территория общественных интересов», общины должны активно участвовать в ресоциализации заключенных: «в национальном законодательстве должны быть указаны национальные и международные органы и должностные лица, общение заключенных с которыми не может ограничиваться» (п. 24.3).

Рассмотренные выше международные рекомендации основаны на Всеобщей декларации прав человека 1948 года и Международном пакте о гражданских и политических правах 1966 года. Соответственно, имеют декларативный характер:

– в «Европейских пенитенциарных правилах» провозглашается принцип «нарушение государством установленных в правилах прав заключенных не может быть оправдано недостатком ресурсов» [107];

– как «Правила Манделы», так и «Европейские пенитенциарные правила», несмотря на более чем полувековой период совершенствования, используют предельно упрощенную модель взаимоотношений различных социальных микрогрупп в закрытом пенитенциарном учреждении и демонстративно игнорируют накопленные за тридцать лет научные разработки в области экономики преступлений и наказаний.

Авторы «Правил Манделы» и «Европейских пенитенциарных правил» – правозащитники и политики, которые исходят из постулирования того, что сильнейшая сторона правоотношений – это сплоченная группа сотрудников пенитенциарного учреждения, осуществляет произвол и насилие по отношению к слабейшей стороне, индивидам-заключенным. Данный произвол необходимо предотвратить.

Однако, как мы показали выше, этот постулат совершенно не соответствует реальности. На практике администрация закрытых пенитенциарных учреждений с помощью комплекса оперативно-режимных мероприятий непрерывно борется за власть и контроль с группами заключенных, носителями ценностей криминальной (тюремной) субкультуры, стремящейся принудить всех, в том числе и сотрудников администрации соблюдать установленные ими неформальные нормы и правила. Те заключенные, кто пытается им противостоять, подвергаются телесным наказаниям. Данное обстоятельство для пенитенциарных систем мира отнюдь не отклонение от нормы, а неотъемлемая часть культуры и национальных традиций.

Именно поэтому во многих странах пенитенциарная система остается совокупностью военизированных учреждений. С неизбежным скоплением в ограниченном пространстве больших масс заключенных и принудительным трудом осужденных. В таких пенитенциарных учреждениях осужденный зачастую лишен не только свободы, но и достоинства, его жизни и здоровью может угрожать реальная опасность. Ему приходится приспосабливаться, как к «уголовным авторитетам» – носителям ценностей криминальной (тюремной) субкультуры, так и к сотрудникам в администрации – военизированной, находящейся в составе органов внутренних дел.

В этом контексте многие положения «Правил Манделы» и «Европейских пенитенциарных правил» выглядят, мягко говоря, оторванными от жизненных реалий. Разумеется, это резко снижает практическую значимость их рекомендаций. Усилий авторитетнейших международных организаций оказалось совершенно недостаточно для того, чтобы добиться исполнения разработанных ими «Правил».

Рассмотрим теперь актуальные для Казахстана примеры пенитенциарных реформ последних десятилетий.

«Общая картина пенитенциарных реформ в мире – весьма эклектичная и противоречивая; решающую роль играют национальные традиции и культурные особенности отдельных стран» [108]:

1) до начала 90-х годов пенитенциарная система ЮАР находилась под контролем министерства юстиции и выполняла карательные функции против чернокожего населения страны в период апартеида. Смена власти повлекла за собой реформу, которая отделила пенитенциарную службу от министерства юстиции и передала функции контроля за исполнением наказаний в компетенцию вновь созданного независимого государственного органа – Департамента исправительной службы (Department of Correctional Services), подотчетного напрямую главе государства.

В течение первых лет работы Департамента полностью сменился состав работников пенитенциарной системы; прошла ее демилитаризация; были введены институты независимого контроля, например, была создана должность судьи-инспектора.

Однако поспешная замена старых кадров пенитенциарной системы не сопровождалась надлежащей подготовкой новых сотрудников; демилитаризация была ошибочно расценена ими как возможность «расслабиться», что повлекло утрату дисциплины и в целом негативно отразилось на эффективности работы пенитенциарной системы [109];

2) в Испании гуманизация пенитенциарной системы на практике стала возможной только с наступлением в стране экономического кризиса. В начале нулевых преступность в числе самых тревожащих проблем в опросах называли 20-30% испанских граждан – соответственно, политики боролись за голоса избирателей, используя лозунги беспощадной борьбы с преступностью и ужесточения наказаний. С наступлением экономического кризиса обеспокоенность граждан стали вызывать совсем другие вопросы – в 2014 году преступность в числе самых тревожащих проблем в опросах назвали только 3%

респондентов. Фактический уровень преступности при этом как был, так и остался невысоким по европейским меркам, однако его восприятие населением представляемой преступностью угрозы изменилось. И только тогда в Испании удалось начать давно планировавшуюся гуманизацию пенитенциарной системы.

Как мы видим, стартовый импульс реформированию пенитенциарной системы создают какие-либо экономические или политические изменения, значимые для общества и государства. Главным фактором реформирования пенитенциарной системы является отношение общества к содержанию реформ;

3) пенитенциарной системой США в настоящее время охвачены в общей сложности 7,3 млн. чел. [66].

Исследователи считают, что существующие в США стандарты содержания заключенных достаточно разумны, но все они плохо выполняются из-за недофинансирования и переполнения тюрем [59, 68].

По мнению американских историков, «беспорядки – неотъемлемая часть американского образа жизни: без понимания воздействия беспорядков на государство и общество невозможно постичь историю американского народа» [68]. В 1967 году беспорядки вспыхнули одновременно в 128 городах, а весной следующего года США столкнулись с масштабным политическим кризисом. Афроамериканцы объявили себя отдельной нацией – африканцами, имеющими право на самоопределение в соответствии с уставом ООН. Их лидерами была провозглашена декларация независимости нового государственного образования – Республики Новая Африка, в состав которой должны были войти южные штаты США [68]. Этот кризис был преодолен ценой беспрецедентного полицейского насилия и физического уничтожения ряда политических деятелей, защищавших права афроамериканцев. При этом бытовая преступность резко выросла, а общий уровень безопасности населения существенно снизился.

При этом большинство населения США, а вслед за ними и политики разных уровней, выступали за ужесточение уголовного законодательства и против увеличения расходов государства на содержание заключенных. Не получали поддержки в американском обществе распространившиеся к тому времени в Европе идеи гуманизации пенитенциарной системы. Декриминализировать хотя бы некоторые из составов преступлений в американском уголовном законодательстве в США было невозможно, в результате роста преступности возросла численность заключенных.

Все эти факторы определили содержание пенитенциарной реформы 1984 года. Ее суть – привлечение бизнеса к управлению всеми аспектами содержания заключенных; финансирование бизнесом расширения пенитенциарной системы на основе механизмов государственно-частного партнерства. Первая приватизация государственной тюрьмы в штате Теннесси произошла при президенте Р. Рейгане в 1983 году. Приватизация исправительных учреждений продолжилась при президентах Дж. Буше-старшем и Клинтоне. Интерес бизнеса участвовать в приватизации и капитальных вложениях в развитие пенитенциарной системы – возможность

получения доступа к использованию дешевого труда заключенных [68]. (13-я поправка к Конституции США, запрещающая принудительный труд, содержит оговорку: «Рабство и насильственное принуждение к работе, за исключением наказания за преступление, должным образом осужденное, не должны существовать в США»).

По мнению регионального директора Международной тюремной реформы в Центральной Азии А. Шамбилова, «США не являются примером в тюремной реформе. Конечно, в определенной части по задержанию, аресту у них есть очень сильные институты, но США - это очень большая страна, чтобы нас сравнивать» [110].

Мы не согласны с этим утверждением, поскольку считаем, что сравнения вполне возможны.

Сходство состоит в том, что к настоящему времени в результате реформы уголовного правосудия, соотношение количества заключенных и осужденных, находящихся под контролем службы пробации в США, весьма схоже с тем, которое было достигнуто в Казахстане.

Еще одним сходством является то, что в ходе реформирования пенитенциарной системы резко возросло количество осужденных. Как будет показано в п. 2.1, необходимость казахстанской реформы уголовного правосудия была связана с принятием в 2009 году Концепции правовой политики [111], когда активизировалась работа по обеспечению достоверности правовой статистики. Прокуратура РК стала упорно добиваться от органов внутренних дел регистрации всех правонарушений, в результате чего латентная преступность резко снизилась, а количество зарегистрированных преступлений возросло. Если бы все они были раскрыты «по горячим следам» и осуждены по закону, то пришлось бы немедленно провести масштабную амнистию, поскольку закрытые учреждения пенитенциарной системы физически не смогли бы вместить всех осужденных.

Различие же заключается в источниках финансирования пенитенциарной системы. В Казахстане это республиканский бюджет. В США – федеральный бюджет и бюджеты штатов. При этом расходы на содержание учреждений пенитенциарной системы растут быстрее, чем расходы на медицину и образование, пять тысяч исправительных учреждений федерального и штатного уровней подчинения ежегодно тратят порядка \$60 млрд., однако доходы бюджетов от привлечения частного бизнеса превышают расходы в три раза. (Сравниться по этому показателю с пенитенциарной системой США могло только ГУИН СССР, расходы которого в 1989 году составляли 315 млн. руб., а доходы – 900 млн. руб. [112]).

Пенитенциарная система США сверхприбыльна и потому особо привлекательна для инвестиций со стороны частного бизнеса, в этом особое ее отличие, привлекающее внимание многих стран;

4) изучение международного опыта пенитенциарных реформ привело нас также к выводу о целесообразности отказа от безоговорочного следования рекомендациям международных НПО, настаивающих на внедрении

рекомендаций ООН, Совета Европы и ОБСЕ. Их эффективность опровергает, например, анализ пенитенциарной реформы в Великобритании.

До недавнего времени пенитенциарная система Великобритании находилась в компетенции Home Office – аналога министерства внутренних дел. В 2007 г. было осуществлено реформирование системы управления, ее функции, по рекомендациям ОБСЕ [73, с. 1143], были переданы вновь созданному министерству юстиции.

Однако в последующие годы в исправительных учреждениях Великобритании резко увеличилось:

- количество случаев суицидов, насилия и членовредительства среди заключенных;

- количество нападений на сотрудников исправительных учреждений.

Вновь созданное Министерство юстиции не смогло удержать контроль над пенитенциарной системой. Реформа пенитенциарной системы по шаблонам ОБСЕ провалилась.

Потребовались срочные меры по восстановлению безопасности в исправительных учреждениях и созданию условий для реабилитации заключенных.

Основными направлениями новой реформы, начавшейся в мае 2016 года, стали:

- неукоснительное соблюдение политики «нулевой терпимости» («zero tolerance»), согласно которой любое нападение на сотрудника исправительного учреждения будет рассматриваться как тяжкое преступление;

- существенное расширение возможностей для заключенных получать образование, а также расширение возможности отбывать часть наказания вне тюрьмы;

- принятие нового закона о реформе тюрем и судов;

- предоставление руководству некоторых крупных тюрем значительной свободы в управлении исправительным учреждением (в части бюджетных освоений, регулирования вопросов посещения родственников и близких лиц, определения режима и порядка реабилитации заключенных);

- закрытие старых пенитенциарных заведений и строительство новых, максимально приспособленных для привлечения заключенных к труду;

- закрепление за каждым осужденным компетентного сотрудника.

Для того чтобы обеспечить выполнение последнего положения, к концу 2018 года штат исправительных учреждений Великобритании должен пополниться 2500 специально подготовленными офицерами.

По оценке П.В. Тепляшина, «при столь значительных ресурсных затратах и отсутствии детально проработанной и вразумительной концепции пенитенциарная реформа Великобритании рискует остаться нереализованной» [73, с. 1145].

На наш взгляд, также следует рассмотреть международный опыт различных стран по применению практики социальной реабилитации.

Правила Манделы рекомендуют перед завершением отбытия срока наказания принимать меры к постепенному возвращению заключенного к

жизни в обществе (п. 87). Европейские пенитенциарные правила также обращают внимание на то, что для лиц, осужденных на длительные сроки, необходимо предпринимать шаги по постепенному возвращению их к жизни на свободе (п. 107).

Наиболее актуальной проблемой, решаемой в ходе реформирования пенитенциарных систем, является создание более эффективных институтов социальной реабилитации освободившихся из мест лишения свободы.

Широкое распространение получила практика направления осужденного, готовящегося к освобождению, в специальные отделения или учреждения. Интересен опыт Германии с так называемыми «переходными домами», в которые направляются за 6-12 месяцев до окончания срока такие осужденные, к которым может быть применено условно-досрочное освобождение. Общий срок лишения свободы у них должен быть не менее трех лет.

В Норвегии существуют реабилитационные отделения для подготовки осужденных к освобождению, так называемые «переходные» тюрьмы «Half-Way House» («На полпути домой»), в которых для оказания необходимой социально-правовой помощи к каждому готовящемуся к освобождению прикрепляется один сотрудник.

В Великобритании в середине прошлого века разработана национальная система оценки правонарушителей, которая позволяет качественно и количественно оценить вероятность повторного преступления, измерять перемены, которые происходят в личностном развитии осужденных, планировать психотерапевтические воздействия на личность осужденных, с учетом их потребностей и оценки риска [73, с. 1146].

Исследователи постпенитенциарного рецидива в разных странах отмечают, что: а) рецидивизм обычно очень высок; б) рецидивизм «резистентен», то есть не существует универсальных рецептов его резкого снижения; в) лишение свободы не предотвращает совершения повторных преступлений [76].

Сопоставление данных о постпенитенциарном рецидиве в разных странах показывает, что лишение свободы не работает как средство исправления правонарушителя, отказ от широкого использования лишения свободы не порождает всплеска преступности [113].

Профилактика повторного совершения преступлений требует специальных мероприятий по интеграции бывших правонарушителей в общество; интеграция и ресоциализация осужденных к лишению свободы – сложная задача [114].

Для успешности программ реабилитации правонарушителей важны следующие подходы:

– работа с правонарушителями должна вестись как в период их содержания в тюрьме до освобождения, так и в течение первых лет жизни за пределами исправительного учреждения. Наиболее успешными оказывались долгосрочные программы, которые обеспечивали поддержку заключенного до и после освобождения;

– фокус программ на определенных целевых группах. Для достижения результата необходим разный подход к группам заключенных с разными проблемами: к наркозависимым, к неграмотным, к людям с психическими расстройствами, к женщинам и т.д.;

– фокус на решении конкретных проблем, с которыми часто сталкиваются заключенные: неграмотность, отсутствие диплома об общем школьном образовании, наркозависимость, неумение устраиваться на работу и т.д.;

– баланс между надзором за заключенным или бывшим заключенным и его поддержкой, и консультированием. Исследователями отмечается низкая эффективность программ, основанных исключительно на надзоре и контроле за бывшим заключенным, в том числе на электронном мониторинге его действий и передвижений;

– снабжение заключенных актуальной информацией о внешнем мире, в т.ч. о работе институций, с которыми им предстоит столкнуться на свободе;

– продуманная координация работы государственных и общественных организаций, включенных в программы социальной реабилитации. Это, в частности, подразумевает создание формализованных процедур и институтов взаимодействия: соглашения, совместные комитеты и т.п.;

– привлечение к реализации программ местных государственных служащих и социальных работников из сообществ, в которых заключенному предстоит жить (например, сообщества района, где заключенным будет предоставляться жилье);

– учет локального контекста (государственного, регионального и т.д.) при разработке программ;

– включение в программы ресоциализации процедур оценки их успешности, основанной, в том числе, на исследовании уровня рецидивизма среди участников программы в сравнении с результатами предыдущих лет и показателями в контрольных группах. Подобный анализ, требующий участия исследователей-социологов, является залогом последовательного совершенствования программ и их подотчетности перед обществом [115].

Международный опыт показывает, что основными ресоциализирующими факторами являются получение образования, специальности, трудоустройство, восстановление утраченных социальных связей, наличие жилья и первоначальных средств к существованию после освобождения.

Пробация – это вид условного осуждения, при котором лицо на время испытательного срока, установленного судом, помещается под надзор специальных органов (службы пробационного контроля). Для каждого осужденного индивидуально суд может предусмотреть ряд дополнительных ограничений (не посещать каких-то увеселительных мест, воздерживаться от общения с определенными лицами и тому подобное).

Службы пробации во многих странах отвечают за надзор за правонарушителями, освобожденными под честное слово либо досрочно освобожденными иным образом. Условное освобождение образует важную часть системы уголовного правосудия почти во всех юрисдикциях. Оно

обеспечивает способ регулирования уровня численности заключенных в тюрьмах и позволяет избежать переполненности; выступает для заключенных как стимул к хорошему поведению в тюрьме, а также предоставляет правонарушителям возможность совершить переход обратно в общество запланированным способом при поддержке и надзоре для содействия приобщению правонарушителя к обществу.

Служба пробации может представлять собой относительно автономную структуру в рамках пенитенциарной системы. Примером может служить Англия и Финляндия.

В Англии служба пробации практикует передачу функций по надзору частным местным компаниям, причем платит им в зависимости от численности поднадзорных и выплачивает полную сумму только при отсутствии рецидива в течение одного года после освобождения.

К настоящему времени различные формы и механизмы привлечения бизнеса к управлению исправительными учреждениями и финансированию капитальных вложений в расширение пенитенциарной системы наиболее развиты в США.

Использование труда заключенных, помимо приватизации исправительных учреждений, превращения их в частные компании различных форм собственности (в том числе акционерной), традиционно осуществляется в США еще в двух формах:

1) сдача государственными тюрьмами заключенных в качестве рабочей силы в аренду частным компаниям;

2) организация производств непосредственно администрацией тюрьмы (косвенное использование труда заключенных) [116].

В США к 2008 году в 27 штатах было 100 частных тюрем с 62 тыс. заключенных (для сравнения: в 1998 году было всего 5 частных тюрем с 2 тыс. заключенных). Эти тюрьмы управлялись 18 частными корпорациями. Самые крупные из них – Коррекционная корпорация Америки (ССА) и Уокенхат (новое название этой фирмы – G4S); они контролировали 75% всех заключенных частных тюрем [117]. Акции ССА с 1986 года стали торговаться на Нью-Йоркской фондовой бирже [118]. В 2009 году ее капитализация оценивалась в \$2,26 млрд. Частные тюремные компании заключают долгосрочные концессионные соглашения с государством на управление тюрьмами. При этом они получают от государства определенные средства на каждого заключенного. Оплата труда заключенного определяется самой компанией; ставки намного меньше тех сумм, которые выплачивают компании, эксплуатирующие заключенных на основе аренды (первая форма «тюремного рабства»). В частных коммерческих тюрьмах пребывает 220 тысяч заключенных. По отношению к общему числу находящихся в американских тюрьмах это очень немного: около 10%. По отношению к числу всех приговоренных к заключению – около 3% [119]. В 2010 году только две частные тюремные корпорации получили порядка 3 млрд. долл. прибыли [112].

Финансирование и привлечение инвесторов в пенитенциарную систему США порождает другую проблему – трехкратное превышение доходов от производственной деятельности над расходами государства и штатов.

В последние годы по примеру США частные тюрьмы появились также в ряде других стран: Великобритании, Франции, Швеции, Австралии, Канаде, Бразилии, Японии, Эстонии и др.

В Бразилии частные компании управляют 17 тюрьмами, в которых содержится 2% всех заключенных.

Пенитенциарная система Израиля состоит из 18 учреждений тюремного типа (из них девять тюрем для осужденных за террористическую деятельность и одна женская тюрьма), подчиненных управлению тюрем во главе с начальником. Место заключения определяет специальная приемная комиссия, которая учитывает, как возможности управления тюрем, так и личные пожелания самого заключенного. Последнее слово остается за председателем комиссии, врачом-психиатром. Во всех израильских тюрьмах проводится воспитательная и образовательная работа с заключенными, включающая профессиональное обучение, а также широко практикуется работа заключенных вне тюрьмы и предоставление отпуска (при условии, что осужденный не представляет угрозы общественному порядку и безопасности граждан) [120].

В 2004 году был принят закон, разрешающий создание частных тюрем. Израильский миллиардер Л. Леваев совместно с американской тюремной корпорацией Emerald в 2007 году начал строительство частной тюрьмы на 800 мест, строительство обошлось в 360 млн. долл. Однако в ноябре 2009 года суд постановил, что тюремная система страны не может основываться на частных экономических интересах, проект первой частной тюрьмы в Израиле так и не состоялся.

Во Франции с 1984 года исполняется программа, в результате реализации которой в рамках государственно-частного партнерства, строительством новых пенитенциарных учреждений, их эксплуатацией, управлением ими и организацией производственной деятельности заключенных, занимаются частные компании, которые обеспечивают осужденных питанием и организуют профессиональную занятость. Государство выполняет функцию обеспечения охраны и безопасности. Администрация в негосударственных пенитенциарных учреждениях состоит из государственных служащих [121]. Во Франции частным компаниям также может быть передан подряд на бытовое обслуживание тюрьмы (столовая, прачечная).

Таким образом:

1. Многообразие институтов и методов пенитенциарной политики, позволило нам увидеть их укорененность в национальных культурах и образе жизни разных народов мира, отсутствие какого-либо единства подходов к управлению пенитенциарными системами и рассматривать их как глобальный социокультурный феномен:

– каждая пенитенциарная система в мире по-своему уникальна, поскольку формируется под влиянием специфических культурно-исторических,

конфессиональных, социально-экономических условий и исторически сложившихся традиций (применения телесных наказаний) и особенностей криминальной (тюремной) субкультуры;

- пенитенциарные системы характеризуются весьма сильно различающимися структурами подчиненности, от военизированной строго иерархической до многоуровневой полностью децентрализованной;

- эффективность пенитенциарной системы в конечном итоге определяется результатами борьбы администраций исправительных учреждений за власть и контроль с влиятельными группами заключенных – носителей ценностей криминальной (тюремной) субкультуры.

2. Анализируя опыт реформирования национальной пенитенциарной системы, в числе наиболее распространенных проектов специалисты [122, 123] выделяют:

- активизацию использования труда заключенных, развитию предприятий тюремной индустрии как самостоятельной отрасли экономики, которая играет весьма существенную роль в производстве многих видов продукции;

- привлечение бизнеса к управлению не только производственными процессами предприятий тюремной индустрии, но и другими аспектами содержания заключенных в некоторых видах исправительных учреждений;

- совместное с государством финансирование бизнесом капитальных вложений в расширение пенитенциарной системы (использованию механизмов государственно-частного партнерства);

- привлечение институтов гражданского общества, общественных организаций, местных общин к различным аспектам содержания заключенных в исправительных учреждениях;

- повышение эффективности социальной реабилитации заключенных, освободившихся из мест лишения свободы;

- организацию службы пробации и др.

3. К настоящему времени в мире сформировались два различных базовых подхода к обеспечению эффективности пенитенциарной системы:

а) опора на бизнес-структуры, создание частных тюрем и использование других механизмов государственно-частного партнерства (концептуальная основа/движущая сила – заинтересованность бизнеса в использовании дешевого труда заключенных), примером которого является пенитенциарная система США;

б) опора на институты гражданского общества, местные общины, международные некоммерческие неправительственные организации (концептуальная основа: верховенство концепции прав человека и других гуманитарных идей; рекомендации ООН, Совета Европы и ОБСЕ).

«Шаг 34» Государственной программы «План нации – 100 конкретных шагов по реализации пяти институциональных реформ», в частности, предписывает «изучение международного опыта и выработку предложений по привлечению частного сектора в строительство, содержание и управление пенитенциарными учреждениями» [124].

Из этой формулировки следует, что Казахстан выбрал первый из двух приведенных выше подходов к обеспечению эффективности пенитенциарной системы.

Проблема в том, что базовые принципы Европейских пенитенциарных правил концептуально несовместимы с идеями, на которых основана реформа пенитенциарной системы США: опора на бизнес-структуры, создание частных тюрем, использование механизмов государственно-частного партнерства для финансирования развития пенитенциарной системы.

Эти два базовых подхода к обеспечению эффективности пенитенциарной системы никак не могут быть использованы одновременно, при этом, как мы покажем в следующем разделе, именно их эклектичное сочетание является главной специфической особенностью казахстанской пенитенциарной реформы.

2 АНАЛИЗ ЭФФЕКТИВНОСТИ ПЕНИТЕНЦИАРНОЙ СИСТЕМЫ РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН

2.1 Анализ реформирования уголовного правосудия и пенитенциарной системы

В конце 80-х каждый седьмой заключенный ГУИН СССР отбывал наказание на территории Казахстана. Превышение доходов от производственной деятельности над расходами у ГУИН было почти троекратным – в 1989 году расходы составляли 315 млн. руб., доходы – около 900 млн. руб. [112]. ГУИН являлось многоотраслевой производственной корпорацией, включавшей достаточно крупные специализированные промышленные предприятия.

Например, в женской колонии, расположенной в поселке Жаугашты Илийского района Алматинской области с 1971 года, основным видом производственной деятельности было швейное производство; в 80-х, когда количество отбывающих в колонии наказание достигло трех тысяч человек, объем продукции швейного производства составил 30 млн. рублей.

С переходом от плановой к рыночной экономике множество хозяйственных связей, составлявших основу самофинансирования и экономической эффективности производственной корпорации ГУИН, было разрушено. В 90-х годах колония в поселке Жаугашты была вынуждена диверсифицировать свою производственную деятельность: помимо швейного производства здесь начался выпуск мясных и рыбных консервов, каш, хлебобулочных изделий, шлакоблоков, тротуарной плитки – приходилось братья за любой заказ; совокупный объем производства удалось довести до уровня 60 млн. тенге [125]. Однако отнюдь не все учреждения казахстанской пенитенциарной системы были в производственном плане успешны.

Расходы на содержание учреждений пенитенциарной системы, в которых в начале 1990-х годов отбывало наказание около ста тысяч заключенных, легли тяжким бременем на республиканский и местные бюджеты. С первых дней независимости республика оказалась в тройке «мировых лидеров» по тюремному индексу [126].

При этом если в начале 80-х «среднеобеспеченными» в Казахстане было 67% населения, то к 2000 году их доля сократилась до 11%. Подавляющее большинство 83% – стали «обеспеченными ниже среднего уровня», причем около 60% имело среднедушевые доходы ниже прожиточного минимума [127]. Столь резкие перемены в социальной структуре общества были вызваны кардинальными изменениями в соотношении потребительских цен: чем беднее был человек, тем сильнее подорожал набор необходимых для него товаров. В результате, как отмечали многие казахстанские авторы [128-130], обострилось неравенство в размерах доходов.

Бедность стала главной угрозой социально-политической стабильности казахстанского общества. Одним из наиболее значимых аспектов этой угрозы стал рост латентной преступности [131, 132]. Как установили криминологи, системной причиной роста латентной преступности является существенное

возрастание доли населения, критически зависимо от криминальных доходов, и общая криминализация общественных отношений [133]. Услуги по поддержанию правопорядка силами организованной преступности для значительной части населения оказываются существенно менее затратными по сравнению с аналогичными услугами, предоставляемыми государством [134]. Значительное распространение в обществе получает криминальная субкультура – ценности и правила жизни, которые являются духовной и материальной основой преступного мира [89, с. 136].

Следствием негативных изменений социальной структуры казахстанского общества и криминализации общественных отношений стал общий рост преступности; причем не только количественный - изменилась ее структура (преобладающие составы преступлений), изменился и «социальный портрет» осужденных. Поэтому в 1997 году, когда в Казахстане принимался Уголовный кодекс, были существенно увеличены сроки лишения свободы по наиболее распространенным составам преступлений. В последующее десятилетие расходы на содержание казахстанской пенитенциарной системы постоянно возрастали, при этом исправления осужденных не происходило: весьма высоким оставался уровень постпенитенциарного рецидива. Казахские специалисты все чаще стали отмечать недопустимый рост социальных и экономических издержек карательно-репрессивного уклона казахстанского законодательства [135].

В 2009 году в Концепции правовой политики была дана оценка сложившейся ситуации и поставлена задача «приблизить систему исполнения уголовных наказаний к общепризнанным международным стандартам» [136].

В Послании народу Казахстана «Новое десятилетие – новые возможности» (2010) Президент отмечает «проблемы, возникшие из-за неэффективного управления, конфликта функции правоохранительных органов» и подчеркивает «необходимость оптимизации правоохранительной системы» [137].

В 2010 году Президент подписал Указ «О мерах по повышению эффективности правоохранительной деятельности и судебной системы в Республике Казахстан» [138].

Выступая на совещании по вопросу деятельности правоохранительных и специальных органов, Президент отметил, что «Предыдущие попытки реформирования правоохранительных органов не дали ожидаемого результата и истинные цели реформы подменялись, нивелировались. Узковедомственные интересы, желание сохранить прежний, во многих чертах еще советский порядок, превалировали над общегосударственными интересами. В ходе прежних реформ МВД РК передавало часть своих функции всегда строго по горизонтали – имеющимся республиканским министерствам, ведомствам, что не привело к серьезному качественному улучшению правоприменительной практики. Представляется, что для МВД настало время решительно делиться с частью своих полномочий с местными исполнительными органами. Речь идет о создании местной полиции, не имеющих начальствующих структур по вертикали и полностью выведенных из структуры МВД. Такому образованию

должны быть возложены, в отдельно взятой административно-территориальной единице, охрана общественного порядка и объектов, осуществление дорожно-постовой службы, возбуждение (рассмотрение) дел об административных правонарушениях, функции Инспекции по делам несовершеннолетних, участковых инспекторов и иные функции, не нуждающиеся в необходимости управления с Центра и не связанные с расследованием уголовных дел, оперативно-розыскной и учетно-регистрационной деятельностью. Создание местной полиции отрицательно не скажется на качестве охраны общественного порядка и другой деятельности, поскольку изменится только принцип управления полицией» [139, 140].

Об уровне латентной преступности, обусловленном сокрытием сотрудниками правоохранительных органов правонарушений от регистрации, свидетельствует следующий факт: когда с принятием в 2009 году Концепцией правовой политики активизировалась работа по обеспечению достоверности правовой статистики, прокуратура стала упорно добиваться от органов внутренних дел регистрации всех правонарушений, благодаря чему их количество выросло более чем в 2,5 раза. Если до 2009 года в среднем за год регистрировалось 130 тыс., то в 2013 году – уже 360 тыс. Если бы все они были раскрыты «по горячим следам» и осуждены по закону, то пришлось бы немедленно провести масштабную амнистию – закрытые учреждения пенитенциарной системы физически не смогли бы вместить всех осужденных.

В середине 2012 года в Казахстане была принята «Программа развития уголовно-исполнительной системы на 2012-2015 годы» [141].

В ходе реализации Программы в 5 раз увеличилось количество примирений до суда между подозреваемыми и потерпевшими (в 2012 году - 12 570, в 2015 - 61 475). На 19,2% меньше стал применяться арест как мера пресечения (с 12 552 до 10 132). В качестве таковой меры стал чаще избираться залог.

В 2015 году он применен в 4 раза больше, чем в 2014 (с 3711 до 16 217). За совершение преступлений (без учета проступков) в 2015 году осуждено 20 430 лиц, в том числе к лишению свободы – 6940, или 33,9%. Доминирующим наказанием стало ограничение свободы (40,5%, 8 271 из 20 430). Общественные работы в 2015 году выросли в 5 раз по сравнению с 2014 годом (с 2,8 до 11,6%, с 660 до 3392). До 21,2% возросли штрафы, ранее их было не более 3,5%. В 2015 году он назначен более 6-ти тысячам осужденным на сумму более 3,1 млрд тенге. Количество освобожденных условно-досрочно и в связи с заменой наказания более мягким видом в 2015 году возросло в 2 раза и составило 11,6 тыс., или 70% от числа заявивших [30].

Доля расходов на содержание осужденных до реформирования составляла 1,6% от всех расходов страны, во время и после осуществления реформ, существенно сократилась, 0,48% в 2012 и 0,28% в 2017 году, что говорит о снижении нагрузки на государственный бюджет, благодаря принятым мерам (таблица 1).

Таблица 1 – Положительный тренд реформирования пенитенциарной системы

Параметры	До реформирования	Реформирование	После реформирования
	1999	2012	2017
Количество осужденных	104 000	52 338	35 219
Количество лиц, осужденных без изоляции от общества	178 000	78 041	52 828
Доля расходов на содержание осужденных, % от расходов государства всего*	1,6**	0,48	0,28
*доля расходов на содержание осужденных рассчитана на основе данных Министерства финансов **данные приведены за 2000 год, в связи с отсутствием данных за 1999 год. Примечание - Составлено автором, на основе источника [142, 143]			

Это стало возможным, главным образом, потому что в 2015 году вступили в действие новые Уголовный, Уголовно-процессуальный и Уголовно-исполнительный кодексы. Чтобы существенно снизить количество заключенных, был декриминализован целый ряд составов преступлений, расширена сфера применения наказаний, не связанных с лишением свободы, по отдельным составам смягчены максимальные сроки лишения свободы. Одна из новаций Уголовного кодекса – введение понятия «уголовного проступка» (более 150 статей), за совершение которого предусматривается наказание в форме заключения в арестном доме на срок от 30 до 90 суток. Кардинальным образом изменилась правовая регламентация условно-досрочного освобождения. Были приняты меры к расширению институтов примирения, мер пресечения и наказания, не связанных с содержанием под стражей и лишением свободы, условно-досрочного освобождения и замены наказания более мягким видом. В свою очередь, в Уголовно-исполнительный кодекс был впервые введен институт пробации и предусмотрено применение индивидуальных электронных средств контроля. Существенной новацией стало внедрение структурированной системы оценки поведения осужденного, которая включает три положительные и три отрицательные степени поведения, что дало сотрудникам пенитенциарных учреждений действенные средства мотивации осужденных [144].

Вступление в силу нового Уголовно-процессуального кодекса позволило использовать несколько дополнительных институтов, существенно упрощающих уголовное судопроизводство, а также развивающих начала состязательности и равноправия сторон. Отрадно некоторое расширение полномочий адвокатов в части собирания доказательств, а также предоставление им отдельных гарантий защиты от вмешательства в их деятельность со стороны органов уголовного преследования. Безусловно, позитивным шагом является небольшое смягчение порядка применения мер пресечения в уголовном процессе [145].

За счет смягчения санкций ряда статей Уголовного кодекса, в том числе путем введения альтернативных наказаний, количество заключенных в стране на начало января 2018 года составило 35 219 (таблица 2).

Таблица 2 – Динамика изменения количества заключенных и тюремного индекса Казахстана за 2000-2018 годы

Год	Общее количество заключенных	Тюремный индекс – количество заключенных на 100 000 населения страны
2000	78029	520
2002	84812	566
2004	57802	380
2006	52713	339
2008	56012	354
2010	63643	393
2012	52338	314
2014	49821	289
2016	39179	221
2018	35219	194

Примечание - Составлено автором по данным источника [62]

Как видим, общее количество заключенных сократилось в 2018 году, по сравнению с 2000 годом сократилось в 2 раза, тюремный индекс постоянно снижается. Так, в 2018 году на 100 тысяч населения страны приходится 194 заключенных, в 2000 году было 520 заключенных.

Тенденция снижения более очевидна на рисунке 1, где линейная функция показывает постоянное снижение количества заключенных.



Рисунок 1 – Динамика количества заключенных за 2000-2018 годы

Примечание – Составлено автором по данным источника [62]

Несмотря на положительную динамику, уровень соблюдения законов все еще недостаточен. В индексе верховенства закона Всемирного Банка показатель Казахстана составил 41 балл из 100 возможных при том, что ведущие страны имеют показатели свыше 75 баллов [146].

Почти в миллиард долларов (314,7 млрд. тенге) оценил Комитет по правовой статистике и специальным учетам Генпрокуратуры Казахстана ущерб, нанесенный разного вида преступлениями в 2017 году.

76,6% от этой суммы приходится всего на семь типов преступлений. Исходя из данных таблицы 3 можно сделать вывод: больше всего от преступлений страдает государство, затем население, на третьем месте бизнес-структуры.

Таблица 3 – Преступления, нанесшие наибольший ущерб в 2017 году

Наименование показателей	Установленная сумма ущерба, причиненного правонарушениями (тысяч тенге)	из них, %		
		государству	юридическим лицам	физическим лицам
Всего правонарушений	314 698 907	53,79	13,18	33,03
Кража (ст.188)	10 927 174	1,19	14,60	84,21
Присвоение или растрата вверенного чужого имущества (ст. 189)	44 606 259	27,58	34,80	37,62
Мошенничество (ст.190)	78 097 605	45,30	21,46	33,24
Вымогательство (ст.194)	38 752 183	0,06	0,07	99,87
Лжепредпринимательство (ст. 215)	10 248 090	99,99	0,01	0,00
Незаконное получение кредита или нецелевое использование бюджетного кредита (ст. 219)	20 466 095	99,50	0,50	0,00
Уклонение от уплаты налога и (или) других обязательных платежей в бюджет с организаций (ст.245)	38 064 289	97,15	2,34	0,51
Примечание – Составлено автором по данным источника [147]				

Наиболее распространенные составы преступлений:

– преимущественно против государства: лжепредпринимательство, незаконное получение кредита или нецелевое использование бюджетного кредита, уклонение от уплаты налога и (или) других обязательных платежей в бюджет с организаций;

– преимущественно против населения: кражи, вымогательство;

– против всех: присвоение или растрата вверенного чужого имущества, мошенничество.

Если посчитать средний ущерб от данных преступлений, то безусловное первенство будет за лжепредпринимательством и незаконным получением кредита – по 682 и 683 млн. тенге каждое, затем идет уклонение от налогов – 120,5 млн. тенге и вымогательство – 82,5 млн. тенге.

Самое мелкое по среднему ущербу преступление - это кража с 57 тысячами тенге. Кражи совершаются преимущественно мелкие. Примерно 45% краж - это ограбления и украденные мобильные телефоны.

Средний ущерб от преступлений составляет 995 тысяч тенге. Если посмотреть на динамику по годам, то изменение размера этой суммы примерно соответствует динамике изменений заработной платы в Казахстане в долларах (таблица 4).

Таблица 4 – Динамика среднего ущерба от преступлений и правонарушений в Казахстане

Год	Установленная сумма ущерба, причиненного правонарушениями (тысяч тенге)	Количество зарегистрированных преступлений
2008	147 717 498	127 478
2009	233 104 739	121 667
2010	276 388 855	131 896
2011	198 484 495	206 801
2012	160 604 082	287 681
2013	304 273 875	359 844
2014	160 823 494	341 291
2015	245 513 656	386 718
2016	382 506 448	361 689
2017	314 698 907	316 418
Примечание – Составлено автором по данным источника [147]		

Из таблицы 4 видно, что количество зарегистрированных преступлений в Казахстане постоянно растет. Так, в 2008 году было зарегистрировано 127 478 преступлений, а десять лет спустя в 2018 году, 316 418 преступлений. В то же время динамика суммы ущерба постоянно колеблется. Для выявления тенденции динамики изменений суммы ущерба рассмотрим рисунок 2.

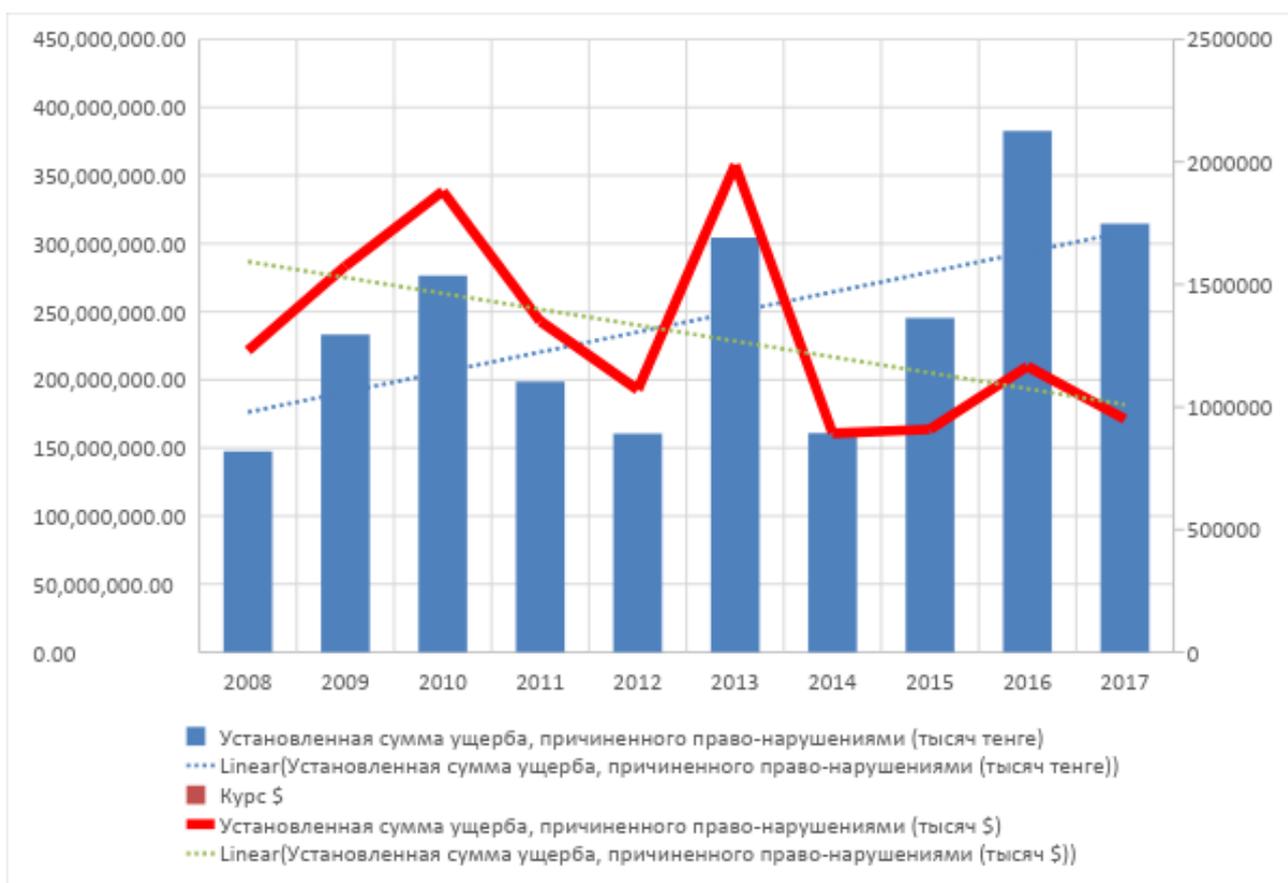


Рисунок 2 – Динамика изменений суммы ущерба

Примечание – Составлено автором по данным источника [147]

В связи с высокой динамичностью изменений суммы ущерба за 2008-2017 гг., необходимо рассмотреть данные без учета инфляции, в долларах США, и в линейной функции. Несмотря на то что, в тенговом эквиваленте линейная функция показывает повышение, учитывая инфляционные изменения, мы видим тенденцию к снижению сумм ущерба, в долларовом эквиваленте.

Для объяснения тенденции к снижению ущерба рассмотрим структуру приговоров по уголовным делам (рисунок 3).

Как видно из рисунка, с 40 до 25% снизилась доля осужденных по уголовным делам к лишению свободы; преобладающими наказаниями по уголовным делам стали штрафы и ограничение свободы.

Преступления небольшой тяжести занимают всего 13,2%. Возможно, потому, что часть преступлений небольшой тяжести ушли в категорию «уголовные проступки», которых фиксируется 10,37%. Больше всего фиксируется преступлений средней тяжести - 68,12%. А меньше всего тяжких и особо тяжких преступлений – 7,77% и 0,54% соответственно. Самые распространенные преступления в Казахстане - это кражи (215 572), мошенничество (30 358), мелкое хищение (14 386) и хулиганство (13 835).

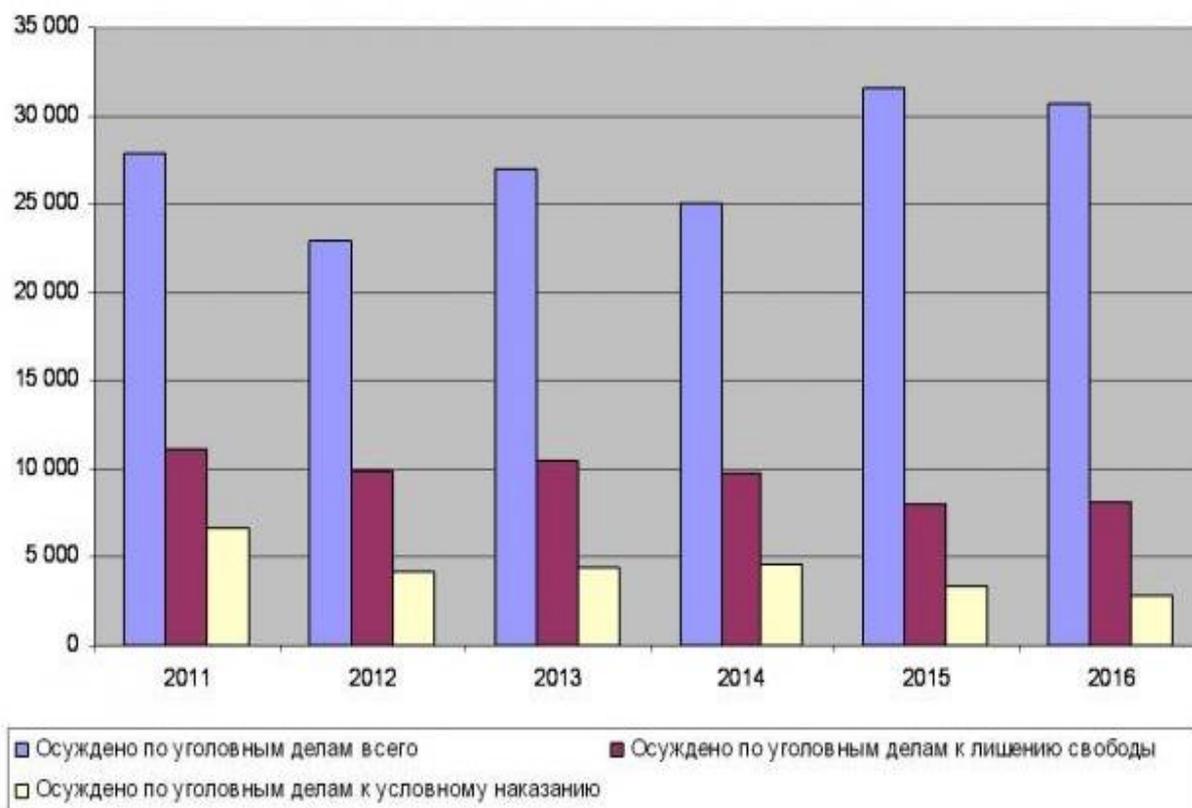


Рисунок 3 – Структура приговоров по уголовным делам в 2011-2016 годы

Примечание - Составлено автором по данным источника [147]

Из 118 тысяч человек, совершивших преступления, 98 тысяч лиц были безработными - то есть занятость напрямую влияет на преступность.

Исходя из динамики преступлений в динамике (в долях от общего ущерба), можно сделать следующие выводы:

- остался прежним ущерб от краж;
- существенно вырос ущерб от присвоения или растраты вверенного чужого имущества, мошенничества, вымогательства, незаконного получения кредита или нецелевого использования бюджетного кредита, уклонения от уплаты налогов;
- существенно сократился ущерб от лжепредпринимательства; в июле 2017 года принят закон, в котором предусмотрены дополнительные меры по снижению уголовного-правового давления на бизнес, минимизации вовлечения в орбиту уголовного процесса добросовестных предпринимателей [143];
- выросло число вымогательств, мошенничеств и случаев присвоения чужого имущества; более острой проблемой стало незаконное получение кредита.

Таким образом:

- а) контингент исправительных учреждений казахстанской пенитенциарной системы стремительно меняется:

– на изменения в экономике преступность реагирует очень быстро, они отражаются на суммах ущерба, нанесенного правонарушениями, и на перечне наиболее опасных в экономическом отношении преступлений;

– четко отслеживается «специализация» преступлений: одни направлены сугубо против населения, а другие против государства;

– ключевой проблемой сейчас становятся два вида преступлений (мошенничество и растрата);

б) по оценке регионального директора Международной тюремной реформы С.К. Мектепбаевой (2014), Программа развития уголовно-исполнительной системы на 2012-2015 годы «не основывалась на анализе, была не комплексной, страдала популизмом, не предусматривала соответствующего финансирования» [148].

Целевые установки пенитенциарной реформы в Государственной программе «План нации – 100 конкретных шагов по реализации пяти институциональных реформ» – «Шаги» 33 и 34 – сформулированы следующим образом:

«Шаг» 33: Выстраивание эффективной системы социальной реабилитации граждан, освободившихся из мест лишения свободы и находящихся на учете службы пробации. Разработка комплексной стратегии социальной реабилитации и стандарта специальных социальных услуг для таких граждан.

«Шаг» 34: Модернизация пенитенциарной инфраструктуры в рамках развития государственно-частного партнерства. Изучение международного опыта и выработка предложений по привлечению частного сектора в строительство, содержание и управление пенитенциарными учреждениями» [124].

В Казахстане подавляющее большинство контингента закрытых учреждений казахстанской пенитенциарной системы отбывает наказание за тяжкие, особо тяжкие и рецидивные преступления, 40% отбывающих наказание имеет две или более судимостей, 71% осужден на срок свыше 5 лет [149].

На первый план вышла проблема ресоциализации контингента, имеющего длительные сроки заключения. Дело в том, что после 5 лет изоляции от общества человек, как правило, полностью утрачивает навыки жизни в нормальном социуме. Поэтому в этой категории осужденных более 40% через некоторое время после освобождения снова оказываются в заключении.

«Шаг 33» Государственной программы «100 конкретных шагов по реализации пяти институциональных реформ» был конкретизирован в «Комплексной стратегии социальной реабилитации граждан, освободившихся из мест лишения свободы и находящихся на учете службы пробации на 2017-2019 годы», принятой в конце 2016 г. [149].

В «Комплексной стратегии» планировалось, что основой для эффективной ресоциализации осужденных станет создание системы сопровождения лиц с момента его входа в пенитенциарную систему в период досудебного производства, осуждения, пребывания в учреждении УИС, выхода из него и сопровождения после освобождения из мест лишения свободы.

Систему сопровождения осужденного предлагается построить на развитии социальных служб, которые будут взаимодействовать с органами УИС, иными государственными органами и самим осужденным.

Сопровождение осужденного будет присутствовать на всех этапах ресоциализации: подготовительный, исправительный, адаптационный.

Первый этап - подготовительный, осуществляется в период досудебной пробации и включает в себя оказание подозреваемому социально-правовой помощи, направленной на коррекцию его поведения, предупреждение совершения им новых уголовных правонарушений, составление досудебного доклада.

Составление досудебного доклада будет реализовано через интеграцию информационной системы Министерства внутренних дел с информационными системами Министерства здравоохранения и социального развития, что позволит снизить нагрузку на ответственные органы за сбор информации, обеспечит актуальность представленной информации.

По результатам полученных сведений досудебная пробация формирует досудебный доклад, который представляется лицу, в отношении которого проводилась досудебная пробация, до начала судебного разбирательства.

Второй этап – исправительный, который осуществляется в период пенитенциарной пробации и включает в себя совокупность мер по определению и осуществлению мер ресоциализации лиц, отбывающих наказание в виде лишения свободы в учреждениях УИС.

В отношении лица, подпадающего под пенитенциарную пробацию, при подготовке его к освобождению службой пробации совместно с администрацией учреждения УИС разрабатывается и реализуется индивидуальная программа ресоциализации осужденных, включающая подготовку осужденного к освобождению и постпенитенциарную пробацию.

В деятельность службы пробации будет внедрена система предупреждения рисков (Risk-needs-responsibility (RNR), основанная на анализе оценки рисков рецидива преступлений и возможностей реабилитации освобождаемого осужденного, а также лица, находящегося на учете службы пробации.

Третий этап - адаптационный, включающий социальную адаптацию и социальную реабилитацию вне условий изоляции от общества, имеет две стадии:

– оказание содействия лицам, освободившимся из мест лишения свободы и состоящим на учете службы пробации, в вопросах ресоциализации подразделениями постпенитенциарной пробации, которые составляют индивидуальную программу оказания социально-правовой помощи;

– социальная адаптация и социальная реабилитация лиц, освободившихся из мест лишения свободы и состоящих на учете службы пробации, медико-социальными службами местных исполнительных органов, а также представителями гражданского общества.

Социальная адаптация и социальная реабилитация лиц, в отношении которых устанавливается пробация, обеспечиваются местными

исполнительными органами, уполномоченными органами в области образования, здравоохранения и социальной защиты населения, а также гражданами и организациями.

Социальная адаптация и социальная реабилитация лиц, в отношении которых устанавливается пробация, включают в себя:

- оказание социально-правовой помощи по вопросам медицинской помощи; получения образования; овладения профессией (профессиональная подготовка, переподготовка и повышение квалификации); содействия в трудоустройстве; психологического сопровождения; получения установленных законодательством Республики Казахстан льгот, иных социальных выплат;

- содействие в восстановлении и формировании поддерживающей системы социальных связей (социально-психологическое и психологическое консультирование; социальный патронаж; помощь в восстановлении семейных и иных социально-позитивных связей);

- социально-бытовая и культурная адаптация (обеспечение местом пребывания, организация реабилитационных мероприятий, привлечение к участию в культурных мероприятиях);

- предоставление консультаций по социально-правовым и иным вопросам.

Вся проводимая работа по социальному сопровождению лиц, отбывших уголовное наказание и состоящих на учете службы пробации, и ее алгоритм будут носить комплексный характер и работать на единой схеме, чтобы обеспечить координацию деятельности учреждений и организаций, использование выстроенных механизмов местной исполнительной власти.

Планировались следующие результаты «Комплексной стратегии»:

- уровень повторной преступности среди граждан, прошедших по учетам службы пробации, не превысит 16% в 2017 году, 15% в 2018 году, 14% в 2019 году;

- доля граждан, находящихся на учете службы пробации, которым оказана социально-правовая помощь, составит не преступности менее 45% в 2017 году, не менее 50% в 2018 году, не менее 55% в 2019 году.

Однако по данным Генпрокуратуры РК, число рецидивов со стороны осужденных, находящихся на пробационном контроле, выросло в четыре раза: с 248 случаев в 2016 году до 938 случаев в 2017 году – в то время как в целом снижение уголовных правонарушений по сравнению с 2016 годом составило 12%.

Проведенные в 2018 году по поручению Генерального прокурора проверки выявили:

- отсутствие координирующей роли акиматов в ресоциализации осужденных;

- недостаточное взаимодействие между органами здравоохранения, юстиции, труда и социального обеспечения [150].

«Шаг 34» Государственной программы «План нации – 100 конкретных шагов по реализации пяти институциональных реформ», предусматривал изучение международного опыта и выработку предложений по привлечению

частного сектора в строительство, содержание и управление пенитенциарными учреждениями.

В последние годы в ряде стран осуществлялись эксперименты с применением современных технологий привлечения НКО к оказанию социальных услуг в пенитенциарной системе. В качестве примера можно привести программы партнерства государства, НКО и бизнеса под названием «Социальные облигации» [151].

Эта форма сотрудничества предполагает, что инвестор вкладывает средства в осуществление выполняемого какой-либо НКО социального проекта (например, снижения рецидивизма среди отбывших наказание заключенных до определенного уровня) и, если поставленные цели и индикаторы их реализации достигнуты, государство выплачивает инвестору его деньги и доход на них.

Исходя из проведенного анализа можно сделать следующий вывод: реформирование казахстанской пенитенциарной системы привело к сокращению количества осужденных, в том числе без изоляции от общества, увеличению доли расходов на содержание осужденных; сокращению лжепредпринимательства, росту ущерба от присвоения или растраты вверенного чужого имущества, мошенничества, вымогательства, незаконного получения кредита или нецелевого использования бюджетного кредита, уклонения от уплаты налогов. Как видим, в результате проведенных реформ заметны положительные тенденции, в то же время имеют место нерешенные проблемы.

2.2 Анализ современного состояния и эффективности пенитенциарной системы Казахстана

На современном этапе развития казахстанского общества цель пенитенциарной реформы – преобразование пенитенциарной системы в государственный институт, полностью интегрированный в новую социально-экономическую реальность, описанную в «Стратегическом плане развития страны до 2025 года» [146].

В начале 2017 года Президент объявил о переходе к третьей модернизации Республики Казахстан, которая охватывает три взаимосвязанных процесса:

- модернизация экономики, в основу которой должна лечь технологическая модернизация при преобладающей роли частного сектора и существенное повышение эффективности государственного аппарата;
- политическая и институциональная модернизация, направленная на децентрализацию власти и повышение эффективности институтов государственного управления;
- модернизация общественного сознания, призванная повысить открытость, прагматизм и конкурентоспособность населения.

Базовые принципы модернизации общественного сознания изложены в программной статье «Болашаққа бағдар: рухани жаңғыру» – «Взгляд в будущее: модернизация общественного сознания».

«Стратегический план – 2025» – рабочий документ Правительства по выполнению задач третьей модернизации, который включает семь реформ, которые для Казахстана имеют глобальный характер, непосредственно касаются миллионов казахстанцев. Пенитенциарная реформа, которая затрагивает судьбы «всего» нескольких десятков тысяч человек, приобретает подчиненный характер, становится одной из компонент глобальных реформ, должна проводиться в соответствии с принципами и задачами глобальных реформ «Стратегического плана – 2025».

По нашему мнению, особое значение для разработки программы реформирования пенитенциарной системы имеют следующие положения «Стратегического плана – 2025».

Реформа 4

Инициатива 4.3 «Дальнейшая гуманизация уголовного и административно-деликатного законодательства».

Будут определены возможности для дальнейшей гуманизации уголовной политики - прежде всего в сфере борьбы с экономической преступностью, с учетом рисков для состояния законности и правопорядка.

Планируется проведение дальнейшей работы по декриминализации и гуманизации экономических составов уголовных правонарушений с невысокой степенью общественной опасности, включая налоговые, таможенные и другие.

Инициатива 4.4 «Модернизация уголовного процесса». Предусматривается поэтапное внедрение соответствующей базовым принципам развитых стран модели досудебного процесса, предполагающей укрепление гарантий защиты прав человека от необоснованного вовлечения в орбиту уголовного преследования, снижение обвинительного уклона, повышение объективности при принятии процессуальных решений по уголовному делу. Будет шире внедряться принцип состязательности сторон с приданием стороне защиты более широких возможностей по сбору доказательств и представления их суду.

В рамках совершенствования уголовно-процессуального права будут реализованы принципы уголовного судопроизводства, направленные на снижение его репрессивности. Реализация такого подхода обеспечит защиту от необоснованного обвинения и осуждения, незаконного ограничения прав и свобод человека и гражданина, в случае незаконного обвинения или осуждения невинного – скорую и полную его реабилитацию.

Будет обеспечено неукоснительное соблюдение законности, усилена система гарантий прав и свобод граждан при осуществлении оперативно-розыскной деятельности и проведении негласных следственных действий с усилением ответственности за незаконное использование средств и методов такой деятельности и действий.

Инициатива 4.5 «Развитие правоохранительной системы». Продолжится развитие органов правопорядка, совершенствование форм и методов их деятельности. Будет обеспечена стабильность и прозрачность кадровой политики, повышены требования к квалификации и дисциплине сотрудников правоохранительных органов. Будут установлены более эффективные

организационно-управленческие механизмы и эффективное распределение функций, с исключением несвойственных правоохранительным органам функций.

Инициатива 4.14 «Совершенствование уголовно-правовых мер». Будет расширена сфера применения уголовных наказаний, не связанных с изоляцией от общества. Система исполнения уголовных наказаний будет приближена к общепризнанным международным стандартам. В местах лишения свободы будет обеспечена безопасность личности, соблюдение прав и законных интересов лиц, отбывающих данный вид наказания. Планируется постепенный переход к камерному порядку содержания с возможностью передвижения и межличностного общения в пределах учреждения. Будут приняты системные меры, направленные на ресоциализацию граждан, освободившихся из мест лишения свободы.

Реформа 5

Инициатива 5.1 «Дальнейшее перераспределение полномочий между уровнями государственного управления». Дальнейшее перераспределение полномочий охватит все уровни государственного управления от центральных государственных органов к местным исполнительным органам, а также от вышестоящих органов местной власти нижестоящим.

На республиканском уровне будут сохранены стратегические вопросы, такие как обеспечение обороноспособности и национальной безопасности, законности и правопорядка, единой налоговой, бюджетной, транспортно-коммуникационной и энергетической, социальной политики и ряд других.

Будут расширены полномочия регионов по самостоятельному определению необходимых мер политики для достижения стратегических целей, поставленных перед ними, в частности, в вопросах поддержки бизнеса, привлечения инвестиций, содействия занятости, развития инфраструктуры.

При этом перераспределение полномочий будет сопровождаться обеспечением операционной, кадровой, материально-технической и институциональной готовности соответствующих центральных и местных государственных структур, а также органов местного самоуправления к выполнению новых функций и полномочий. Для выполнения новых функций и полномочий будут обеспечены соответствующие кадровые и материально-технические ресурсы.

Инициатива 5.7 «Внедрение процесса обоснования инвестиций из республиканского бюджета». При определении местных проектов для финансирования из республиканского бюджета преимущество будет отдаваться проектам, софинансируемым частным сектором. Приоритетными будут считаться проекты, охватывающие максимальное количество населения на единицу вложений и направленные на рост производительности, технологическое обновление, цифровизацию и выпуск экспортоориентированных товаров.

Реформа 6

Инициатива 6.21 «Точечная профилактическая работа по предотвращению распространения экстремизма». Наиболее эффективной

формой предупреждения распространения радикальных идей является точечная реабилитационная работа с ее носителями. В связи с этим будет рассмотрена возможность организации работы сети реабилитационных центров (служб) во всех регионах страны с обеспечением их соответствующими кадровыми, методическими, материально-финансовыми ресурсами; организации системы подготовки, переподготовки и повышения квалификации специалистов, занимающихся реабилитацией лиц с радикальными взглядами; обеспечения действенного вовлечения представителей мусульманского духовенства в точечную теологическую реабилитацию [146].

Первый вопрос, на который мы должны ответить, приступая к разработке программы реформирования пенитенциарной системы в сегодняшних условиях: готов ли КУИС к интеграции в новую социально-экономическую реальность глобальных реформ «Стратегического плана – 2025»?:

а) одним из важнейших условий для обеспечения соблюдения законов и снижения коррупции является уровень правовой культуры граждан, их нетерпимости к нарушению законов (реформа 4), т.е. значительного сокращения влияния на общество криминальной/тюремной субкультуры.

Однако, как мы показали выше, многие сотрудники пенитенциарной системы оказались подвержены влиянию носителей криминальной/тюремной субкультуры, не способны на идейном уровне противостоять им.

По оценке А.Ш. Аккулева, «около 30% казахстанских осужденных – люди, отрицающие административный порядок, которые культивируют свое миропонимание, активно противопоставляют себя администрации. Если днем еще как-то доминирует администрация, то ночью полностью доминируют правила, установленные этими осужденными. В результате весь контингент закрытых учреждений пенитенциарной системы «находится под постоянным влиянием со стороны этих 30% заключенных, будучи вынужден поддерживать установленные ими правила поведения» [152].

Реформа 6 «Модернизация общественного сознания» в принципе невозможна в условиях, когда значительная часть и осужденных, и сотрудников закрытых учреждений пенитенциарной системы являются носителями криминальной/тюремной субкультуры, фактически признают ее ценности и, во многих случаях, вынужденно, соблюдают ее правила;

б) по мнению регионального директора Международной тюремной реформы в Центральной Азии А. Шамбилова «Пришло время преобразовать КУИС в самостоятельное агентство при правительстве РК. За все время существования КУИС он четыре раза передавался то МВД, то минобщ. Мы видели, что и тот и другой вариант не идеален. Наверное, с учетом накопленного опыта пора уже дать КУИС самостоятельный статус гражданского ведомства. Заключенный в сотрудниках колонии должен видеть не людей в погонах, задача которых – наказать, а гражданских, которые хотят, чтобы он осознал свою ошибку и исправился» [153].

«Если мы хотим развивать альтернативу тюрьме, мы должны в первую очередь снять погоны и милитаристскую форму с сотрудников пробации. Ведь тот факт, что КУИС находится при МВД, делает систему карательной. Когда

комитет находился при минюсте, система была более гуманной. В идеале служба пробации должна быть гражданской, они не должны носить форму, они должны быть одеты, как мы с вами, чтобы люди воспринимали, что это не тюремное заключение, это альтернатива. И там, в основном, должен преобладать процент сотрудников из психологов и социальных работников. Сейчас это 75% юристов, у них подход работы другой» [153].

«Сегодняшняя система не учитывает права человека при управлении тюрьмами, а плохой менеджмент всегда приводит к печальным последствиям, и тюремная система не исключение. Мы не можем ждать, когда начнется массовое членовредительство осужденных или бунт, где они будут требовать соблюдения своих прав, прав человека и минимальные стандартные условия содержания. Кризис неизбежен, так как сами тюрьмы находятся в кризисной ситуации. Это как бомба замедленного действия, которая игнорируется всеми» [154];

в) оценив современное состояние и проблемы пенитенциарной системы, Генеральный прокурор, выступая на коллегии в конце апреля 2018 года, сделал акцент на следующем:

– «нужен комплексный подход и стратегия реформирования уголовно-исполнительной системы с определением основных векторов;

– необходимо достичь «нулевой терпимости» к коррупционным проявлениям;

– требуется изменить методику и механизмы обеспечения режима в закрытых учреждениях пенитенциарной системы, не допуская элементов подавления личности осужденных и унижения их достоинства;

– перечень заболеваний для досрочного освобождения из мест лишения свободы нуждается в пересмотре;

– следует повысить ответственность акимов в вопросах координации работы по ресоциализации осужденных;

– необходимо выработать полноценный механизм трудоустройства лиц, освобождаемых из мест заключения» [155];

г) одна из главных причин возникновения в пенитенциарной системе многочисленных нарушений законности и соблюдения прав заключенных – системное недофинансирование деятельности МВД, в том числе, программ КУИС.

Приведем два высказывания, хорошо отражающих ситуацию:

– как заявил председатель Комитета уголовно-исполнительной системы МВД на заседании Общественного совета при Министерстве внутренних дел РК 10 октября 2017 года «КУИС испытывает трудности с материально-техническим оснащением. Актуальной остается проблема нехватки помещений и транспорта, а также компьютеров для сотрудников» [142];

– в ходе пленарного заседания Сената 11 июня 2018 глава МВД отметил, что недофинансирование имеется по всем направлениям деятельности министерства. По мнению руководителя ведомства, недофинансирование уже в ближайшем будущем может повлечь проблемы. «По КУИС мы сейчас недофинансируем питание /заключенных/» [142].

Проблема недостаточности финансирования программ КУИС состоит также и в том, что в казахстанской экономике вовсе нет избытка инвесторов, которых привлекало бы участие в программах Министерства внутренних дел РК. Конкуренция за инвестиционные ресурсы весьма острая - не удивительно, что проекты ГЧП с участием Министерства внутренних дел РК оказались недостаточно привлекательны.

В настоящее время в Казахстане осуществляется переход всех учреждений госсектора на методы проектного менеджмента – уже создан Центр развития проектного менеджмента в государственном управлении, который проводит сертификацию государственных органов. Только наличие компетенций проектного управления делает их конкурентоспособными в борьбе за средства частных инвесторов в рамках ГЧП.

В этих условиях вряд ли можно ожидать успеха от попыток Министерства внутренних дел РК проводить пенитенциарные реформы за счет средств республиканского бюджета (а именно так за последние четыре года удалось построить одну колонию в Кызылорде, один следственный изолятор в Алматы, а также реконструировать две колонии - в Уральске и Алматинской области; это позволяет содержать сегодня в камерных условиях более 2600 осужденных) [156];

д) подход КУИС к использованию трудовых ресурсов совершенно не вписывается в предусмотренные Стратегическим планом-2025 проекты создания региональных территориально-хозяйственных комплексов, основанных на новациях в области эффективного управления ресурсами на территории регионов – построении кластеров, создании социально-предпринимательских корпораций, формировании вокруг крупных городов агломераций.

К особенностям организации труда осужденных можно отнести:

- ограниченность пространства (место пребывания осужденного);
- режимы содержания в зависимости от вида учреждения, исполняющего наказание;

- тот факт, что условия труда не отвечают общепринятым требованиям;

- отсутствие современного оборудования;

- неквалифицированную рабочую силу;

К проблемам относятся:

- отсутствие условий для моральной и материальной заинтересованности в результатах труда;

- тот факт, что условия труда не всегда отвечают санитарно-гигиеническим требованиям;

- отсутствие современной техники (зачастую осужденные работают на морально устаревшем оборудовании);

- редко работа предоставляется по специальности;

- наличие эмоциональной напряженности между осужденными и администрацией учреждения.

Главными проблемными зонами социально-трудовых отношений в пенитенциарной системе являются:

– общий дефицит и низкое качество доступных для осужденных рабочих мест;

– отсутствие заинтересованности в результатах труда, следовательно, низкий уровень производительности и оплаты труда всех участников социально-трудовых отношений;

– консервация недостаточного профессионально квалификационного потенциала осужденных.

Региональные филиалы РГП «Енбек» КУИС МВД, фактически не меняли подход к организации своей деятельности с начала 90-х годов.

Приведем в качестве примера типичный набор продукции регионального филиала, приведенные на сайте РГП «Енбек-Павлодар»:

– «металлообработка, металлоконструкции (в том числе по эскизам заказчика);

– изделия и запчасти по железнодорожному парку и сельхозмашинам, бороны БДТ, диски круглые и лепестковые, оборудование для коммунально-бытовых целей, стеллажи, решетки, урна, контейнеры для мусора, пожарные щиты, арматурные сетки, хоз.инвентарь (грабли, лопаты), парковые скамейки, арки, заборы, ворота, легкие арочные склады ангарного типа, автобусные остановки и павильоны: ролики контейнерные для горнодобывающих предприятий, электрических и тепловых станций, изготовит узлы и агрегаты, применяемые в энергетической отрасли;

– сетка рабица, СББ егоза, колючая проволока;

– деревообработка, столярные изделия (корпусная офисная, учебная и столовая мебель; двери окна в ассортименте и т.д.);

– продукция пищевой промышленности (хлеб, макароны, овощи, картофель и т.д.);

– пошив постельных комплектов, спецодежды по эскизам и размерам заказчиков (простынь, наволочка, полотенце вафельное, матрац ватный, костюм х/б, костюм джинсовый, куртка утепленная, брюки утепленные, халат х/б, костюм пекарский, подушка ватная, одеяло шерстяное);

– изготовление строительных материалов и железобетонных изделий: плиты перекрытия ПК, фундаментные блоки ФБС, ФЛ, ФМ, колонны до 8 метров, пескоблоки, шлакоблоки, плиты ограждения, заборы снегозадержания, забор декоративный, столб декоративный, тротуарные декоративные плиты, бордюры, лестничные ступени, перемычки и т.д.;

– проектно-строительные работы: разработка проектно-сметной документации на строительство, ремонт и реконструкция объектов, инженерных сетей и коммуникаций;

– строительно-монтажные работы: капитальные строительные и ремонтные работы под «ключ», как в г. Павлодаре, в области, так и в Республике Казахстан;

– производство жидкого стекла;

– изготовление пластиковых окон, дверей, перегородок и др.;

– известь негашеная;

– художественные изделия из металла, дерева по эскизам заказчика».

Столь широко диверсифицированное предприятие в современных условиях в принципе не может обеспечить высокую производительность труда; его задача – не получить прибыль, а обеспечить занятость для максимального количества сотрудников.

В условиях межрегиональной конкуренции, мобилизации местных ресурсов и инициативы для того, чтобы сократить «разрыв» в уровне развития регионов, неспособность пенитенциарной системы организовывать труд заключенных представляется недопустимой роскошью: многие заключенные могут стать весьма ценным резервом трудовых ресурсов региона.

Вывод: высокий уровень централизации управления, его общее несовершенство и затратный механизм финансирования пенитенциарной системы совершенно не вписываются в «новую реальность» Стратегического плана-2025 и, по сути, являются препятствиями на пути его реализации.

Предлагается внести ряд изменений в концепцию реформирования пенитенциарной системы, которая должна быть полностью интегрирована в систему реформ «третьей модернизации»:

а) организация труда заключенных, пенитенциарный надзор, социальная реабилитация и трудоустройство лиц, освобождаемых из мест заключения – задачи, которые могут и должны решаться на региональном уровне без привлечения ресурсов и кадров МВД, силами гражданской администрации и персонала, а также промышленных предприятий крупного и среднего бизнеса, расположенных в регионе.

Замечание Генерального прокурора на коллегии в конце апреля 2018 года о том, что «следует повысить ответственность акимов в вопросах координации работы по ресоциализации осужденных» можно трактовать значительно более широко.

Например, как идею, внедрение опыта многих стран по децентрализации управления пенитенциарной системой, передаче части функций и учреждений системы на региональный уровень с выводом их из подчинения МВД, введением в них гражданской администрации и персонала.

Так, в США в юрисдикции штатов или федерального правительства находятся только исправительные учреждения с усиленной и максимальной степенью безопасности [69]. В ведении федерального министерства юстиции и управлений исправительных учреждений штатов находятся:

- тюрьмы (states and federal prisons, reformatories);
- исправительно-трудовые учреждения - тюремные фермы и мастерские (prison farms);
- центры приема, диагностики и классификации заключенных (reception, diagnosis, and classification centers, correction centers);
- специальные медицинские учреждения: тюремные больницы и центры для лечения алкогольной и наркозависимости [70].

Исправительные учреждения местного подчинения (restitution centers, prerelease, work release, study release centers) имеют более низкую степень безопасности. Следственные тюрьмы (jails), а также исправительные учреждения (community based confinement facilities, residential facilities),

предназначенные для реабилитации и ресоциализации правонарушителей, подведомственны муниципалитетам и окружным властям [69].

Пенитенциарная система Великобритании также традиционно состоит из учреждений центрального и местного подчинения. В Канаде функции пенитенциарной системы также разделены между органами федерального подчинения и органами отдельных провинций (регионов) [70].

Предлагается передать вновь создаваемым региональным (областным) гражданским структурам пенитенциарной системы:

- СИЗО;
- спецприемники для административно-арестованных;
- приемники-распределители для лиц, не имеющих определенного места жительства и документов;
- арестные дома для осужденных за совершение уголовных проступков;
- создаваемые на территориях промышленных предприятий среднего и крупного бизнеса помещения для содержания заключенных, желающих ударным трудом искупить свою вину и не приверженных ценностям криминальной /тюремной субкультуры;

б) казахстанские правоведы считают, что дальнейшее сокращение «тюремного населения» можно обеспечить путем снижения верхнего предела лишения свободы до уровня Уголовного кодекса Казахской ССР, что обеспечит гуманизацию уголовного законодательства на системном уровне. Одновременно, следует ужесточить альтернативные виды наказаний. Для пенитенциарной системы это будет означать сокращение количества учреждений, уменьшение плотности в них осужденных, улучшение условий для индивидуализации наказания, а также развитие альтернативных видов наказаний и института пробации. Верхняя планка данного наказания в советское время была 15 лет, лишь в случаях замены смертной казни на лишение свободы она допускалась до 20 лет. И это не случайно. Пенитенциарной психологией давно доказано, что большинству людей достаточно 5 лет заключения, после чего они уже не могут возвратиться к нормальной жизни на свободе. Поэтому, чем дольше мы держим людей в изоляции, тем больше увеличиваем число социально атрофированных и морально деградированных членов общества, от которых не следует ожидать какого-либо полезного вклада в развитие страны. Экономические выгоды от снижения верхних пределов лишения свободы выразятся в сокращении расходов на содержание заключенных, а также пенитенциарных учреждений, количество которых тоже уменьшится. И самое главное – снизится степень социальной оторванности осужденных от жизни в свободном обществе, что облегчит работу по их ресоциализации после освобождения [157];

в) в 2017 году общий установленный ущерб от преступлений в Казахстане составил 382,5 млрд. тенге. Наибольший ущерб был причинен государству – 292 млрд. тенге, по 45 млрд. – юридическим и физическим лицам.

Преступления, нанешие наибольший ущерб – из категории White Collar Crime («беловоротничковая преступность»): уклонение от налогов, коррупция,

растрата и мошенничество. Это вид преступности, совершаемый представителями государства, бизнеса, должностными лицами и чиновниками, деятельность лиц, которые:

- занимают высокое социальное положение;
- пользуются уважением на национальном и/или международном уровне;
- имеют влияние на экономическую и политическую ситуацию в отдельных странах и на глобальном уровне.

Однако несмотря на свой статус, они умышленно и систематически осуществляют антисоциальную деятельность, направленную на личное обогащение или обогащение определенной группы лиц, используя свой авторитет, должность или профессию как инструмент совершения преступления. Проблема мошенничества, характерная как для развитых, так и развивающихся экономик, объективно существует и в ближайшее время не исчезнет, несмотря на принимаемые меры. В условиях «третьей модернизации» Казахстан не может позволить себе роскошь игнорировать эти общемировые тенденции.

Организация режима осужденных по статьям, относящимся к категории «беловоротничковая преступность», требует особого подхода – необходимо отработка новых методов возмещения осужденными ущерба от преступной деятельности;

г) казахстанские правоведы предлагают отказаться от деления учреждений УИС по видам безопасности (до Закона РК от 18 апреля 2017 года по видам режима).

По степени строгости содержания осужденных между учреждениями средней, максимальной и чрезвычайной безопасности (общего, строгого и особого режимов) законодательно и на практике почти нет никакой разницы. Объективно говоря, строгость в учреждениях УИС зависит не от вида безопасности или режима, а от требовательности и принципиальности его руководства.

В соответствии с УИК, вся разница между учреждениями разного вида безопасности (режима), как бы это ни звучало банально, заключается в количестве разрешаемых посылок, бандеролей и свиданий (ст. 136, 138, 140 УИК). При этом, согласно положениям кодекса, при определенном поведении осужденный в учреждении чрезвычайной безопасности (особый режим) будет содержаться в более мягких условиях и иметь больше льгот, чем осужденный в учреждении средней безопасности (общий режим).

Также следует учитывать и то, что в соответствии с нормами УИК (ст. 103 и др.) учреждения УИС внутренне разделены на четыре условия: обычные, облегченные, льготные и строгие (в учреждениях минимальной и полной безопасности три вида условия). Данные условия представляют собой изолированные друг от друга ограждения охраняемые участки, в которые распределяются осужденные в зависимости от поведения. В определенной мере эти локальные участки дублируют виды безопасности учреждений (виды режимов), так как выполняют ту же функцию - индивидуализацию наказания.

В результате отказа от деления учреждений УИС по видам безопасности (режима) отпадет необходимость в перевозке осужденных по стране из-за отсутствия по месту их проживания учреждения соответствующего вида безопасности (режима).

Полностью отказаться от перевозки осужденных из одной области республики в другую не удастся, так как в стране имеется всего шесть учреждений УИС для содержания женщин и одно для несовершеннолетних. В то же время, для содержания мужчин функционируют 21 учреждение средней, 22 максимальной и 5 чрезвычайной безопасности, которые вполне можно преобразовать в учреждения смешанной безопасности, наличие которых уже предусмотрено ст. 89 УИК.

Можно оставить несколько специализированных учреждений для содержания особой категории лиц, например, приговоренных к пожизненному лишению свободы, а также осужденных за экстремизм и терроризм. Но, у большинства осужденных появится возможность отбывать лишение свободы вблизи дома, что будет способствовать лучшему сохранению ими социальных связей со своими семьями и облегчит их ресоциализацию после освобождения.

Предложенный подход приблизит казахстанскую пенитенциарную систему к европейским стандартам, где деление тюрем на виды безопасности или режима не существует.

В системе исполнения наказаний имеются учреждения минимальной безопасности, то есть колонии-поселения, которые расположены в каждой области республики.

В данных учреждениях действует режим полусвободы, из-за чего среди ученых-юристов неоднократно высказывалась мысль организовать в них исполнение такого наказания как ограничение свободы.

В настоящее время в учреждениях минимальной безопасности отбывают лишение свободы три категории осужденных, это:

- совершившие неосторожные преступления;
- впервые осужденные за умышленные преступления на срок до одного года;
- переведенные из учреждений средней и максимальной безопасности за примерное поведение.

При внесении определенных изменений в УК данные учреждения без ущерба для уголовно-исполнительной политики можно освободить от нынешних осужденных. Это можно сделать за счет более широкого применения к первой категории осужденных альтернативных наказаний и упрощения оснований их замены на лишение свободы в случае уклонения от наказания или невыполнения возложенных судом обязанностей.

Что касается лиц, впервые осужденных за умышленные преступления на срок до одного года, то их можно содержать в свободных камерах следственных изоляторов, которые загружены не более чем на 70%. Бесспорно, условия содержания в СИЗО значительно строже, чем в учреждениях минимальной безопасности (колониях-поселениях), но именно этот фактор

кратковременной жесткой изоляции необходим для лиц, впервые совершивших умышленные преступления.

В отношении третьей категории осужденных, то есть положительно характеризующихся, вместо перевода в учреждение минимальной безопасности предлагается заменять неотбытую часть лишения свободы более мягким видом наказания (ст. 73 УК).

Из всего этого следует, что учреждения минимальной безопасности (колонии-поселения) без особого труда можно освободить от нынешнего контингента осужденных и функционально перепрофилировать в аналоги европейских полуоткрытых тюрем. Учитывая, что большинство рассматриваемых учреждений расположены вблизи или в черте областных центров, режим полусвободы в них создает идеальные условия для подготовки осужденных к освобождению, особенно для лиц, отбывших длительные сроки заключения.

С учетом привычной нам терминологии их можно назвать Центрами ресоциализации УИС. Внедрение практики постепенного освобождения заключенных значительно приблизит отечественную пенитенциарную систему к международным стандартам, придаст ресоциализации системность, а также сбалансирует нагрузку и ответственность за нее между местными исполнительными органами и УИС. Ожидаемый эффект - это более успешная адаптация бывших заключенных к свободной жизни и снижение уровня рецидива преступлений [158].

Таким образом, приоритетные задачи реформирования пенитенциарной системы в условиях «третьей модернизации» состоят в следующем:

1) борьба с носителями ценностей криминальной субкультуры в казахстанском обществе;

2) повышение эффективности использования труда заключенных; нацеленность системы на возмещение осужденными ущерба от преступной деятельности;

3) переход от военизированной иерархической к двухуровневой децентрализованной структуре пенитенциарной системы;

4) передача вновь организуемым в регионах гражданским структурам ряда функций пенитенциарной системы, с которыми КУИС явно не справляется:

– организация труда заключенных;

– пенитенциарный надзор, социальная реабилитация и трудоустройство лиц, освобождаемых из мест заключения;

– привлечение предприятий частного сектора в строительство пенитенциарными учреждениями объектов пенитенциарной системы и содержание заключенных.

Привлечение частного сектора в строительство, содержание и управление пенитенциарными учреждениями в Казахстане осложняется:

а) во-первых, тем, что большинство из 69 исправительных учреждений и 17 следственных изоляторов построены в 30-60-х годах прошлого столетия.

В большинстве из этих помещений требуется проведение капитальных ремонтных работ, которые осложняются отсутствием:

- централизованного водоснабжения и центральной канализации в большей части исправительных учреждений;
- у 60% исправительных учреждений существует проблема обеспечения осужденных качественной питьевой водой;
- достаточного количества очистных сооружений, в том числе и в противотуберкулезных учреждениях;
- централизованного теплоснабжения у большинства учреждений, а также изношенности инфраструктуры систем отопления.

Ряд линий электропередач и трансформаторов находится в аварийном состоянии. Многие линии телефонной связи устарели. Некачественная работа телекоммуникаций приводит к сбою работы Интернета [159];

б) во-вторых, модернизация пенитенциарной инфраструктуры, помимо прочего, требует строительства не только пенитенциарных учреждений с покамерным размещением, но и арестных домов для осужденных за совершение уголовных проступков.

Новация Уголовного кодекса, вступившего в силу в 2015 году – введение правонарушения в форме уголовного проступка (более 150 статей), за совершение которого предусматривается наказание в форме заключения в арестном доме на срок от 30 до 90 суток.

Исполнение этой формы наказания является пока весьма проблематичным – для этого необходимо строительство как минимум 29 арестных домов общей емкостью 2,6 тыс. мест.

В настоящее время в этих целях используются спецприемники для административно-арестованных. Однако они совершенно не приспособлены для длительного содержания арестованных лиц.

Многие из них расположены в подвальных и полуподвальных помещениях, где условия содержания не соответствуют санитарным нормам. Они всегда переполнены, не хватает койко-мест.

Ремонт этих специальных учреждений пенитенциарной инфраструктуры (спецприемники для административно-арестованных, приемники-распределители для лиц, не имеющих определенного места жительства и документов) долгое время не проводился. Все они содержатся за счет местных бюджетов и обычно финансируются по остаточному принципу [159, 160].

Благодаря значительному сокращению количества заключенных, с начала 2017 года были закрыты:

- по два спецучреждения в Карагандинской и Восточно-Казахстанской областях;
- по одному в Павлодарской, Мангистауской, Актюбинской, Атырауской и Северо-Казахстанской областях.

Во исполнение «Шага 34» Государственной программы «План нации - 100 конкретных шагов по реализации пяти институциональных реформ» в 2016 году началась разработка 6 проектов ГЧП в области строительства специализированных исправительных учреждений (таблица 5).

Таблица 5 – Проекты ГЧП с участием Министерства внутренних дел РК по состоянию на июль 2016 года

Наименование проекта	Стоимость разработки проекта млн. тенге
Строительство специализированного исправительного учреждения на 1500 мест в г. Шымкенте	12,715.50
Строительство специализированного исправительного учреждения на 1500 мест в г. Кызылорда	12,000
Строительство специализированного исправительного учреждения на 1500 мест в г. Караганда	12,000
Строительство специализированного исправительного учреждения на 1500 мест в г. Петропавловск	12,000
Строительство специализированного исправительного учреждения на 1500 мест в г. Уральск	12,000
Строительство следственного изолятора на 900 мест в г. Астана	
Итого	24,715.50
Примечание – Составлено автором по данным источника [161]	

По итогам анализа разработанных проектов было принято решение отказаться от планов строительства новых учреждений пенитенциарной системы на условиях ГЧП [162, 163]. В настоящее время Министерством внутренних дел РК совместно с Казахстанским центром государственно-частного партнерства выработано предложение, предусматривающее реконструкцию имеющихся исправительных учреждений жилых корпусов либо строительство на их месте новых корпусов с покамерным содержанием через альтернативные механизмы ГЧП. Реализация данного предложения потребует на 50% меньше затрат в сравнении со строительством «с нуля» новых исправительных учреждений: если на строительство новой тюрьмы требовалось 23 млрд. тенге, то реконструкция – 9-10 млрд. тенге [164].

Задача по привлечению частного сектора в строительство, содержание и управление пенитенциарными учреждениями, поставленная в «Шаге 34» Государственной программы «План нации - 100 конкретных шагов по реализации пяти институциональных реформ», так и не была выполнена.

Таким образом, КУИС МВД оказался не готов к проведению реформ, запланированных в принятой в 2015 году Государственной программе «100 конкретных шагов по реализации пяти институциональных реформ»:

- попытка переложить ответственность за работу службы пробации и ресоциализацию осужденных с пенитенциарной системы на акиматы, органы здравоохранения, юстиции, труда и социального обеспечения привела к резкому росту постпенитенциарного рецидива;

- попытка переложить расходы на строительство, содержание и управление пенитенциарными учреждениями на бизнес-структуры также оказалась безуспешной.

Представители «третьего сектора» очень хорошо информированы о ключевых проблемах пенитенциарной системы и целенаправленно способствуют перестройке пенитенциарной системы.

Во всех регионах республики с участием НПО сформированы общественные наблюдательные комиссии, деятельность которых направлена на мониторинг условий содержания заключенных, защиту их прав и оказания содействия администрации пенитенциарных учреждений. Более того, ряд НПО, финансируемых западными общественными организациями и благотворительными фондами, стали одной из движущих сил гуманизации уголовного законодательства в Казахстане.

Так сложилось, что финансирование пенитенциарной реформы осуществляется иностранными организациями. Например, проект по улучшению уголовного правосудия в Казахстане с общим бюджетом 5,5 млн евро финансируется Европейским союзом в рамках Соглашения между Казахстаном и ЕС и реализуется Северо-Ирландской организацией по сотрудничеству в партнерстве с Министерством юстиции Великобритании, Нидерландской службой пробации и Государственной академией судопроизводства и прокуратуры Польши; проект «Занятость в колониях-2017» разработан НПО Международной тюремной реформы (PRI) при поддержке Посольства Великобритании в Казахстане и Центра ОБСЕ в Астане.

Среди НПО, в той или иной форме финансирующих и направляющих пенитенциарные реформы, следует выделить:

– Казахстанское международное бюро по правам человека и соблюдению законности (КМБПЧ).

Было образовано группой казахстанских правозащитников и активистов гражданского общества при поддержке американской неправительственной общественной правозащитной организации Union of Councils for Soviet Jews. КМБПЧ финансируют Институт Открытого Общества, Фонд «Сорос-Казахстан», Национальный Фонд поддержки демократии (США), Гуманистический институт по развитию сотрудничества с другими странами ХИВОС (Нидерланды), Фонд Макартуров, Фонд им. Фридриха Эберта (Германия), Каунтерпарт Консорциум (США), Americal Legal Consortium (США), Объединение Советов, Международная Тюремная Реформа, Институт по освещению войны и мира (Великобритания), Фридом Хаус, Фонд «Евразия», Сеть общественных организаций «Банквотч», Национальный демократический институт (США), Нидерландский Хельсинкский комитет, Норвежский Хельсинкский комитет и др.;

– Международная тюремная реформа (Penal Reform International, PRI).

PRI разрабатывает и продвигает справедливые, эффективные и соразмерные предложения в целях решения проблем уголовного правосудия во всем мире. Головной офис находится в Лондоне и координирует межрегиональные программы, ведет диалог на международном политическом уровне, проводит информационную программу и отвечает за организационно-финансовое управление. Региональные офисы, расположенные в странах Ближнего Востока и Северной Африки, Субсахарской Африки, Восточной

Европы, Центральной Азии и на Южном Кавказе, имплементируют программы и оказывают техническую поддержку на национальном и региональном уровне. PRI работает в регионе Центральной Азии с 2001 года; офис в Астане в настоящее время управляет программами в Казахстане, Таджикистане и Кыргызстане и поддерживает связи с партнерами в Узбекистане. Текущая работа сосредоточена на законодательной реформе в Казахстане, предотвращении пыток, в частности, на совершенствовании независимого общественного надзора за местами содержания под стражей и поддержке реинтеграции заключенных в общество.

Рассмотрим актуальные проблемы обеспечения законности и соблюдения прав заключенных по материалам публикаций представителей казахстанских НПО.

По словам регионального директора НПО Международной тюремной реформы в Центральной Азии А. Шамбилова, «фактически за малейшую провинность, за малейшее нарушение правил внутреннего распорядка осужденного наказывают вплоть до применения к нему физической силы и спецсредств. Об этом говорит практика дисциплинарных наказаний, так называемая внутрилагерная раскрутка. На человека налагается одно взыскание, второе, третье, причем буквально за какие-то мелочи. Выбросил окурочок мимо урны, а ему туда еще 33 греха добавили и вот он уже признан злостным нарушителем. А это влечет привлечение его к уголовной ответственности за злостное неповиновение, то есть дополнительный срок. Он может стать жертвой, даже если и не совершал ничего предосудительного. Просто скажут, что это он бросил окурочок и все. А он не бросал, но его заставят написать объяснительную, сотрудники еще свидетеля найдут из числа осужденных, которые якобы видели, что он махал руками, нецензурно выражался, хотя он не делал этого. И ему за это дадут дополнительный срок. То есть мы видим несоразмерность наказания совершенному деянию и это тоже большая проблема. Такие лица не могут быть освобождены по амнистии. Возникает вопрос, почему у нас такие жесткие дисциплинарные меры, которые превращают осужденных в «злостных» нарушителей порядка? Почему нет прозрачного механизма оценки поведения и дисциплинарных нарушений, независимой комиссии?» [154].

По мнению А.Ш. Аккулева, в казахстанской пенитенциарной системе «сохраняется дух советской лагерной системы, остаются рычаги отстранения общественности от проблем исправительных учреждений, принудительность труда, использование формализованных, пустых деклараций» [152].

«В целом за период независимости так и не удалось добиться каких-либо позитивных изменений в психологической атмосфере в местах лишения свободы» [152]. Количество актов членовредительства в 2011 году по сравнению с 2010-м увеличилось в 2,5 раза, в 2012-м – в 3,5 раза. А количество лиц, в них участвовавших, по сравнению с 2010-м возросло примерно в 1,3 раза, в 2012 году – в 1,8 раза. Количество злостных нарушений режима увеличилось в 2011-м по сравнению с 2010-м в 4 раза, в 2012-м – в 10 раз.

Посещений общественно наблюдательными комиссиями, специально созданными для контроля за ИУ, в 2011 году по сравнению с 2010-м сократилось на 10 процентов, в 2012-м – более чем на 50%. Посещений исправительных учреждений различными общественными организациями в 2011 году по сравнению с 2010-м ориентировочно сократилось на 9%, в 2012-м – на 37.

«Нет безопасного канала подачи жалобы. Все жалобы регистрируются в спецотделе, то есть проходят через сотрудников учреждения, поэтому человек не может пожаловаться на действия администрации или персонала. В противном случае они сразу узнают об этом и ему не поздоровится. То есть те лица, которые подают жалобу, остаются среди тех, на кого жалуются, кто их пытал, поэтому даже если и подадут жалобу, то в последующем отказываются от нее, боятся. И уголовные дела, возбужденные по заявлению, прекращаются на основании того, что жертва отказалась от своей жалобы.

Для решения этой проблемы необходимо создать безопасную систему подачи жалоб для лиц, содержащихся в ИВС, СИЗО и колониях, и обеспечить безопасность жертвы в самом закрытом учреждении.

В учреждениях есть дисциплинарные комиссии, однако они существуют формально, фактически не работают. По международным стандартам должно быть так: государство создает дисциплинарные комиссии, где заключенный, которого привлекают к дисциплинарной ответственности, должен присутствовать и доказывать свою невиновность. То есть он должен иметь возможность оправдаться. У нас такой возможности нет. Доносчик, рапорт сотрудника – и все, ты нарушитель, а то и злостный нарушитель».

По мнению А.Ш. Аккулева, «возврат КУИС в ведение МВД пока приводит к усилению противостояния между администрацией и осужденными и что особенно плохо - к постепенному ее закрытию от свободного общества, что видно по ситуации внутри исправительных учреждений» [152].

Пытки и жестокое обращение в местах ограничения и лишения свободы – одна из самых больших проблем в полицейской и пенитенциарной системе.

По мнению А. Шамбилова, с тех пор, как КУИС перешел в МВД, количество пыток, случаев жестокого обращения увеличилось. «Есть отчеты Общественно-наблюдательной комиссии и Национального превентивного механизма, в которых рассказывается об условиях содержания и есть примерное количество пыток» [110].

В 2015 году по фактам пыток были возбуждены 640 уголовных дел. За неподтвержденностью в ходе расследования, до суда дошло только 13 дел. В 2016 году в Казахстане было зарегистрировано 1460 правонарушений, связанных с пытками, в том числе в отношении женщин – 52, несовершеннолетних – 3. И только по 63 правонарушениям уголовные дела окончены производством. В 2015 году к уголовной ответственности был привлечен только один сотрудник по одному факту, а в 2016-м – 12 сотрудников по четырем фактам. Виновато отсутствие механизма обеспечения безопасности осужденного. Заявления о пытках, наказание, применение спецсредств неподконтрольны общественности, ибо к проведению этих

проверок, расследований представители гражданского общества не привлекаются. Поэтому должно быть право внезапного контроля, внезапного посещения осужденных адвокатами и общественным контролем.

В ходе круглого стола в Павлодаре по теме «Места временной и длительной изоляции от общества – свободные от пыток» председатель Общественного совета Министерства внутренних дел РК привел следующие данные.

В 2017 году в Казахстане из зарегистрированных Комитетом правовой статистики и информации при Генеральной прокуратуре 84 дел о пытках 16 совершены органами внутренних дел, четыре – сотрудниками УИС (уголовно-исполнительная система), одно – сотрудниками службы экономических расследований. Только 13 дел направлены в суд, из них по двум делам прерваны сроки досудебного расследования за не установлением лица, совершившего преступление, т.е. только 15% дел передается в суд [154].

В республике ежегодно снижается численность заключенных – однако на 26% выросло число обращений заключенных, что связано с высоким уровнем коррупции.

Так, например, по словам А. Жанабиловой, «в Алматинской области построили новую колонию на 1800 мест, а находится в ней не больше 200 человек. Жители Алматы и области сидят в колониях на востоке, западе страны, в центральных регионах, но только не у себя. Зачем нужно было тратить сотни миллионов на строительство этой колонии, если она практически пустует? Разве это не коррупционные риски? Понятно, что «путевки» в колонии Алматинской области выдают отнюдь не за красивые глаза...» [165].

Казахстанские правозащитники подчеркивают непоследовательность и половинчатость реформы уголовного правосудия.

Как утверждает руководитель КМБПЧ, в действующем Уголовно-исполнительном кодексе РК продолжает реализовываться концепция «воспитания и исправления» (ст. 4, ст. 7). В то время как «Европейские пенитенциарные правила» постулируют переход к концепции «сохранения». Принципы, определяющие смысл и задачи исполнения уголовного наказания в рамках этой концепции, изложены в п.3 «Правил»: «Цели исправительного воздействия на осужденных состоят в том, чтобы сохранить их здоровье и достоинство и, в той степени, в какой это позволяет срок заключения, способствовать формированию у них чувства ответственности и навыков, которые будут содействовать их реинтеграции в общество, помогут им следовать требованиям законности и удовлетворять свои жизненные потребности собственными силами после освобождения» [166].

Как отметил Д.К. Канафин в исследовании, подготовленном им в сотрудничестве с КМБПЧ, вызывает сожаление ограниченный и недостаточно последовательный характер реформы Уголовно-процессуального кодекса (УПК), выразившийся в слабом развитии и поддержке производств и институтов, призванных обеспечивать справедливость судопроизводства и защиту прав человека.

Многие изменения законодательства были приняты в пользу правоохранительных органов, в ущерб интересам других участников уголовно-процессуальных отношений. Судебный контроль не был расширен до необходимых границ, охватывающих санкционирование всех следственных действий, ущемляющих конституционные права личности. Следственный судья не получил должной степени организационной независимости для отправления своей функции. Увеличение максимальных сроков содержания под стражей, внедрение негласных следственных действий и отмена стадии возбуждения уголовного без создания дополнительных гарантий прав личности в виде полноценного судебного контроля могут привести к росту тюремного населения и усилению инквизиционных начал уголовного судопроизводства. Применение процессуальных соглашений требует осторожности и должно быть непосредственно связано с усилением независимости судебной власти, гуманизацией уголовного судопроизводства и недопустимостью формирования преюдициальных обвинительных приговоров путем выделения дел о соглашениях в отдельные производства. Шанс на усиление независимости судебной власти и демократизацию уголовного судопроизводства посредством расширения полномочий суда присяжных и внедрения классической модели этого суда не был использован. Заложенное на ближайшую перспективу применение конфискации имущества лиц, в отношении которых не вынесен приговор, явно противоречит принципу презумпции невиновности [144].

По мнению экспертов, КМБПЧ УПК нуждается в дальнейшем совершенствовании по пути усиления гарантий прав человека и международных стандартов справедливого уголовного процесса.

Международная тюремная реформа в Центральной Азии провела исследование по вопросам радикализации осужденных в Казахстане, на основании чего составила средний портрет личности осужденного радикала [113].

В большинстве случаев это выходец из сельской местности в возрасте 25-35 лет, выросший в малообеспеченной семье, не имеющий постоянного источника заработка. Если он женат, то супруга тоже не работает, занимается домашним хозяйством и детьми. Родители, как правило, пенсионеры, по этой причине не могут особо помогать детям, они сами нередко нуждаются в материальной помощи. То есть все они относятся к социально-уязвимым слоям населения. Наверное, отчасти этим можно объяснить тот факт, что общее количество уголовных правонарушений, связанных с экстремизмом и терроризмом, в Казахстане растет из года в год. Если в 2014 году их было 154, в 2015-м – 317, то в 2016-м стало уже 554.

Социальная уязвимость - одна из особенностей проблем радикализации, вследствие чего происходит вовлечение граждан в радикальную идеологию. Но не только социальная уязвимость является виной всех бед. В деструктивную идеологию вовлекаются и личности, которые испытывают сильный эмоциональный дисбаланс, даже имея обоих родителей и хорошее материальное положение. Обычно это те, кто с детства испытывает потребность в эмоциональном тепле, любви, понимании, кто однажды получил

какие-то глубокие психологические травмы со стороны, допустим, родителей. Такие люди более склонны к примыканию к криминальным группам или к террористическим и экстремистским организациям.

Экспертные сообщества, ведущие аналитические центры и известные лидеры медиа-пространства заявляют о новых технологиях влияния экстремистских и террористических группировок на страны и целые регионы, в основе которых лежит информационное воздействие на гражданское общество и отдельные социальные группы.

Работа по дерадикализации осужденных должна включать в себя работу с семьями и должна быть направлена на полную реинтеграцию личности обратно в общество, а служба пробации должна отслеживать эффективность дерадикализации после освобождения. Данная работа должна быть включена в постпенитенциарную пробацию.

В 2017 году отбывали наказание за экстремизм и терроризм 400 осужденных. Это на 200 человек меньше, чем в 2015 году. Из них подавляющая часть – 342 человека осуждены на срок от 5 до 10 лет, 36 – от 10 до 15 лет, 24 – свыше 15 лет, и один приговорен к пожизненному заключению. Их возраст составляет от 16 лет до 68 лет, большая часть состоит в браке. Если смотреть по национальным признакам, то среди них 344 казах, 14 русских, 6 чеченцев, 8 узбеков, 7 уйгуров; среди них почти каждый пятый имеет высшее образование, почти каждый третий ранее привлекался к уголовной ответственности; половина этой категории осужденных – выходцы из западной части нашей страны. Так, из Атырауской области – 79 человек, из Актюбинской – 56, ЗКО – 28, Мангистауской – 10 человек [153].

По данным на май 2017 года, верующий контингент составляют 3500 человек, из них 763 - последователи салафизма и более 90 человек остаются на радикальных позициях, что говорит о неэффективности тюремных программ по противодействию насильственному экстремизму и радикализации среди заключенных («Алматинский стрелок» был завербован, находясь в местах лишения свободы, прежде не совершал преступлений, связанных с терроризмом и экстремизмом. 18 июля 2016 года он убил 12 человек) [153].

Пенитенциарная система не в состоянии так организовать труд заключенных, чтобы они смогли заработать на свое содержание.

По словам регионального директора НПО Международной тюремной реформы в Центральной Азии А. Шамбилова, «в настоящее время трудом в колониях обеспечены только 49% от всех трудоспособных осужденных заключенных (13,5 из 27,2 тыс.). Это – лишь 30% от общего контингента исправительных учреждений, т.е. только 30% осужденных зарабатывают деньги для погашения своих долгов. Но выплачиваемые заработные платы слишком маленькие, они не позволяют покрыть иски потерпевших или государства. При этом большинство осужденных содержатся в исправительных учреждениях за преступления не насильственного, а корыстного характера (таковых около 40%) - за экономические преступления. При этом более 80% исков не исполняется, так как заключенные не имеют возможности трудоустроиться, находясь в тюрьме. Можно было бы использовать эту

категорию осужденных, трудоустривая там, где не хватает персонала с экономическим образованием, и высчитывать трудовое время как исполнение наказания. РГП «Еңбек», которое было создано для организации труда осужденных в тюрьмах, полностью изжило себя и доказало, что не в состоянии организовывать труд заключенных. На самом деле РГП «Еңбек» – большая не работающая машина. Государству нужно предпринять меры по его ликвидации и вернуть возможность каждой колонии организовывать труд осужденных» [110].

Многие из приведенных нами выше критических замечаний правозащитников нашли свое подтверждение по результатам прокурорских проверок всех функционирующих в Казахстане 86 пенитенциарных учреждений (заметим - проверки не затрагивали систему управления и финансирования МВД, в ведении которого в последние годы оказались помимо собственно органов внутренних дел еще три направления - Национальная гвардия, Комитет по чрезвычайным ситуациям и Комитет уголовно-исполнительной системы, в составе которого особую роль играет РГП на правах хозяйственного ведения «Еңбек»). КУИС МВД РК - производственная корпорация, в состав которой входит целый ряд достаточно самостоятельных региональных филиалов).

РГП «Еңбек» – специализированное государственное предприятие, которое изначально было создано для решения проблем трудоузанности заключенных и жизнеобеспечения колоний.

В последние годы РГП «Еңбек» занималось и другими вопросами. Дело в том, что в 2015 году в Закон РК «О государственных закупках» были внесены изменения, распространившие на предприятия РГП «Еңбек» положения п.3 ст.39 о возможности государственных закупок способом из одного источника путем прямого заключения договора. Постановлением правительства Республики Казахстан №79 от 18.02.2016 года были утверждены перечни государственных предприятий, товаров и услуг, приобретаемых у государственных предприятий и учреждений пенитенциарной системы. С этого времени от госорганов, не входящих в пенитенциарную систему, РГП «Еңбек» было получено 68,3 млрд. тенге на выполнение госзаказа, из которых, по данным РГП, в субподряд передано только 25,4 млрд. тенге, остальные средства якобы освоены собственными силами. Однако фактически при освоении указанных средств труд осужденных не использовался, т.е. прокурорскими проверками было подтверждено, что РГП и его филиалы в госзакупках вне системы УИС участвуют номинально, с целью распределения бюджетных средств в обход конкурентных процедур. В противоправных схемах предприятия «Еңбек» использовали фирмы-однодневки, через которые в теневой оборот выведено свыше 3 млрд. тенге. (Для сравнения: в результате реформирования пенитенциарной системы, сокращения почти в три раза количества заключенных и закрытия 8 колоний, экономия республиканского бюджета составила 12 млрд. тенге).

Факты прямого хищения бюджетных средств были замечены при строительстве СИЗО в Уральске - более 500 млн. тенге из 4,5 млрд. Средства

похищены путем завышения стоимости материалов и оборудования. При этом проект СИЗО рассчитан на 1500 мест взамен необходимых 300 мест.

Факты хищения бюджетных средств также были установлены при производстве ремонтных работ в учреждениях Астаны, Акмолинской и Алматинской областей.

За последние 3 года за совершение коррупционных преступлений осуждено 5 руководителей филиалов РГП в Восточно-Казахстанской, Западно-Казахстанской и Актюбинской областях.

В 2018 году привлекаются к уголовной ответственности за взяточничество руководители «Еңбек-Көкшетау» и «Еңбек-Қостанай», начаты 32 досудебных расследования [150].

Таким образом, в деятельности РГП «Еңбек» были выявлены системные нарушения законодательства о государственных закупках, факты злоупотребления должностными полномочиями и хищения бюджетных средств.

Проект «Занятость в колониях – 2017» был обсужден 12 декабря 2014 года и на Втором форуме по тюремной реформе, правительство одобрило план действий из 14 конкретных мероприятий. За 3 года субъекты бизнеса обеспечили работой 1764 заключенных, что составляет треть от показателя трудоустройства РГП «Еңбек» [167]. В свое время обеспечением занятости в колониях занимались администрации колоний. В 1999 году было принято решение освободить колонии от несвойственных функций и передать производственную деятельность в специально созданное республиканское государственное предприятие «Еңбек». Но оно показало свою неэффективность.

Мы поддерживаем передачу производственной деятельности в сфере уголовно-исполнительной системы непосредственно администрациям учреждений с внесением его в качестве дополнений и изменений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам совершенствования уголовно-исполнительного законодательства [168, 169].

По результатам прокурорских проверок также было выявлено:

– наличие системных проблем в области обеспечения законности и соблюдения прав заключенных. В 2017 году в КУИС поступило более 4,5 тысячи обращений, более 500 – это жалобы на неправомерные действия сотрудников УИС. В 2017 году за жестокое обращение и насилие были осуждены 12 сотрудников колоний Жамбылской, Актюбинской, Акмолинской, Атырауской и Западно-Казахстанской областей. Первый заместитель Генерального прокурора отметил, что в 90% случаях пытки используются для получения признательных показаний, в 10% - для подавления личности в исправительных учреждениях. Также он заявил, что ежегодно в Казахстане регистрируется почти 700 заявлений о недозволенных методах дознания и насилия в пенитенциарной системе, однако за последние пять лет за пытки осуждено всего лишь 140 должностных лиц. Нередко в пытках заключенных участвуют другие осужденные, так называемые добровольные помощники администрации из секции правопорядка. Первый заместитель Генерального

прокурора указал, что необходимо, чтобы заявления о пытках были для МВД приоритетными наравне с другими тяжкими преступлениями - убийствами, изнасилованиями и т.д. и что для реабилитации жертв пыток надо изменить законодательство Казахстана, чтобы наши суды могли сами рассматривать такие жалобы по аналогии с процедурами ООН. По его информации, до суда доходит лишь 2% заявлений [154];

– факты проноса запрещенных предметов на территорию колоний их сотрудниками. Через них поставлялись наркотики, телефоны и религиозная литература. Такие схемы были раскрыты в Таразе, Уральске и Аршалы (Акмолинская область). В последних двух случаях телефоны изъяли у сотрудников колонии, а в областном центре Жамбылской области фигурировали наркотики, поставщиком которых, как оказалось, был заместитель начальника режимного отдела учреждения. Аналогичные попытки были пресечены прокурорами в Атырау. Сотрудники РГП «Еңбек» также провезли на территорию учреждения 33 сотовых телефона, Wi-Fi-модем, наркотики и религиозную литературу [154];

– рост преступности среди осужденных на 44%, а фактов злостных неповиновений - на 67.

В основе этих правонарушений лежат межличностные конфликты, злостные нарушения режима и акты членовредительства. По данным ГП, одной из причин конфликтов между осужденными является отсутствие возможности отбывать наказание вблизи от места жительства. В настоящее время около 12 тыс. заключенных отбывают наказание вдали от родственников, в связи с этим ими не использовано более 22 тыс. свиданий:

– факты содержания в исправительных учреждениях 756 заключенных с ограниченными возможностями, 25 онкобольных, 4 не способны передвигаться самостоятельно;

– недостатки в сфере пробации (отсутствие координирующей роли акиматов в ресоциализации осужденных, недостаточное взаимодействие между органами здравоохранения, юстиции, труда и социального обеспечения);

– резкий рост количества рецидивов со стороны осужденных, находящихся на пробационном контроле (выросло в четыре раза: с 248 случаев в 2016 году до 938 случаев в 2017 году – в то время как в целом снижение уголовных правонарушений по сравнению с 2016 годом составило 12%) [144].

Таким образом, как показал и анализ публикаций представителей казахстанских НПО, и данные прокурорских проверок, причиной нарушения законности и соблюдения прав заключенных является сложный комплекс взаимосвязанных проблем пенитенциарной системы:

– усиление противостояния между администрацией и осужденными;

– пытки и жестокое обращение в местах ограничения и лишения свободы;

– неспособность сотрудников на идейном уровне противостоять носителям криминальной/тюремной субкультуры;

– несовершенная система менеджмента: образованных, высококвалифицированных, успешных специалистов трудно мотивировать к работе за колючей проволокой сутками за городом, не говоря о крайне

негативном влиянии криминальной/тюремной субкультуры на систему ценностей и морально-нравственные устои сотрудников;

- неспособность организовывать труд заключенных; РГП «Еңбек» фактически превращено в источник личного обогащения его должностных лиц;
- неспособность организовывать реабилитацию заключенных;
- несовершенство УИК и УПК, содержащих бланкетные нормы, создающие условия для произвола ведомственного нормотворчества и коррупции;
- хроническое недофинансирование МВД, в частности, КУИС.

2.3 Оценка готовности пенитенциарной системы к внедрению методов проектного управления (по материалам опроса руководителей подразделений исправительных учреждений)

Как метод сбора первичных данных в исследовании, посвященном оценке готовности пенитенциарной системы к внедрению методов проектного управления, использовался экспертный опрос. В состав респондентов вошли 17 руководителей подразделений исправительных учреждений казахстанской пенитенциарной системы. Всем участникам для ознакомления был направлен сценарий, содержащий шесть тем для обсуждения (перечень вариантов ответов корректировался в ходе интервью) и стимульный материал - в интервью систематизированы результаты обсуждения казахстанскими специалистами ранее опубликованной статьи [153].

С открытыми вопросами, полуструктурированное интервью проводилось по телефону. Условием участия была анонимность.

При обработке полученной информации использовались качественные методы анализа – прежде всего, потому, что в Казахстане нет такого количества специалистов в области реформирования пенитенциарной системы, чтобы обеспечить статистически значимые результаты опроса.

Количество опрошенных при использовании качественных методов анализа может быть невелико и статистический анализ данных, как правило, не проводится; качественный подход не может и не должен выдавать статистически значимые результаты; результаты качественного исследования в силу своей структуры, легче поддаются интерпретации (объяснению причинно-следственных связей), чем результаты количественного исследования.

Для оценки возможности внедрения методов проектного и риск менеджмента в практику казахстанской пенитенциарной системы респондентами были рассмотрены вопросы, которые определяют отношение и готовность их к модернизации системы на основе проектного управления (Приложение В). Интервью показало выбор респондентами показателей для оценки эффективности реформирования пенитенциарной системы.

Определение научных подходов, методов, способов и оценки эффективности проектов в сфере государственного управления до сих пор является предметом научных дискуссий; методология оценки эффективности государственных проектов до сих пор не разработана; среди специалистов нет

единства мнений относительно показателей эффективности пенитенциарной системы.

Многие специалисты убеждены, что вполне надежным критерием оценки эффективности пенитенциарной системы является количество и тяжесть преступлений, совершаемых лицами, освобожденными из исправительных учреждений.

Известно и то, что на рецидивную преступность существенное влияние оказывают не только пенитенциарная система, но и социально-экономические условия, ряд других внешних факторов, в том числе латентная преступность. Фактический уровень преступности всегда превышает показатели, о которой осведомлена уголовная юстиция. Разность между «учтенной» преступностью и фактической и составляет латентную преступность: незаявленные, неучтенные и неустановленные преступления. Показатели латентной преступности зависят как от правового сознания и доминирующих стереотипов правового поведения в обществе, так и от эффективности правоохранительных органов в целом, а не только пенитенциарной системы. Устанавливаются исследователями они только оценочно, путем применения различных косвенных показателей, полученных с помощью социологических, статистических и аналитических методик.

Другие исследователи придерживаются мнения о недопустимости использования уровня постпенитенциарного рецидива в качестве единственного критерия оценки эффективности пенитенциарной системы. Для сравнительной оценки эффективности пенитенциарных систем рассчитывались интегральные показатели на основе ресурсов, затраченных на функционирование системы; показателей постпенитенциарного и пенитенциарного рецидива; степени общественного одобрения системы; уровня неправомерного обращения с заключенными.

Распределение ответов респондентов на вопрос: «Какой показатель следует использовать для оценки эффективности реформирования пенитенциарной системы?» представлено на рисунке 4. Можно было отметить несколько вариантов ответа.

Как мы видим, мнения респондентов разделились примерно так же, как в специальной литературе: большинство голосует за «уровень постпенитенциарного рецидива с поправкой на уровень латентной преступности»; чуть меньше признало целесообразность использования обоснованного нами варианта «результаты оценки проектных рисков».

Восприятие респондентами того, как на практике оценивается уровень риска в казахстанских учреждениях пенитенциарной системы.

Все респонденты в ходе обсуждения данного вопроса согласились с тем, что на практике ситуациями высокого риска считаются побег, дезорганизация деятельности учреждения, нападения на сотрудников и т.д.

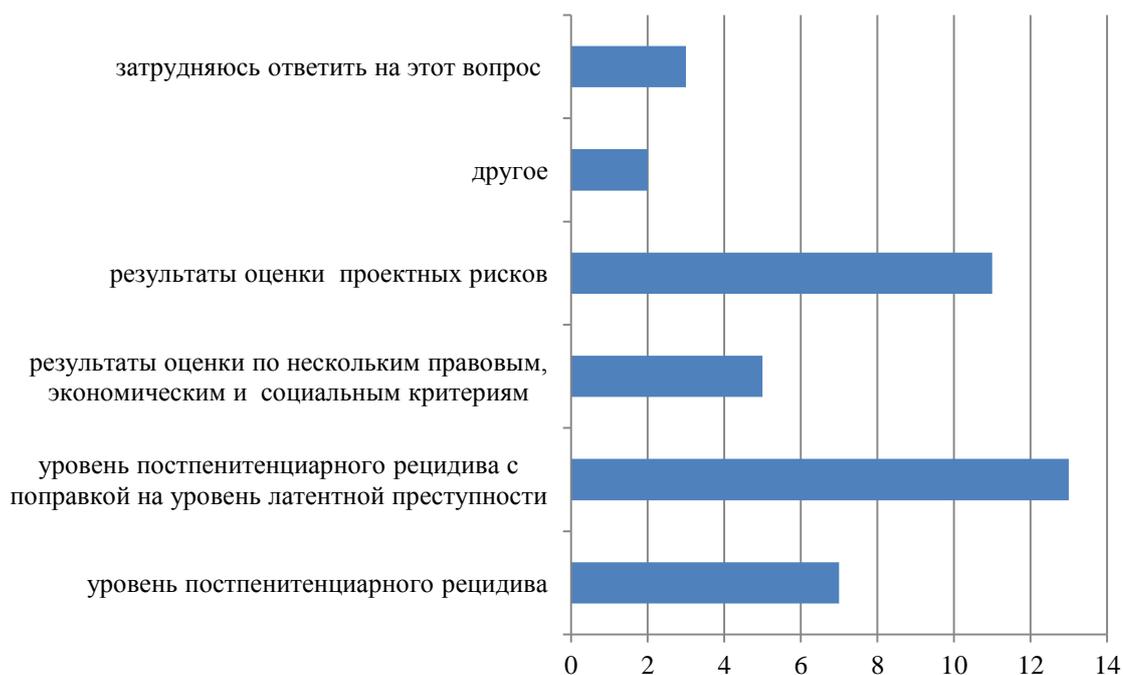


Рисунок 4 – Распределение ответов респондентов на вопрос: «Какой показатель следует использовать для оценки эффективности реформирования пенитенциарной системы?»

Распределение ответов респондентов на данный вопрос представлено на рисунке 5. Можно было отметить несколько вариантов ответа.

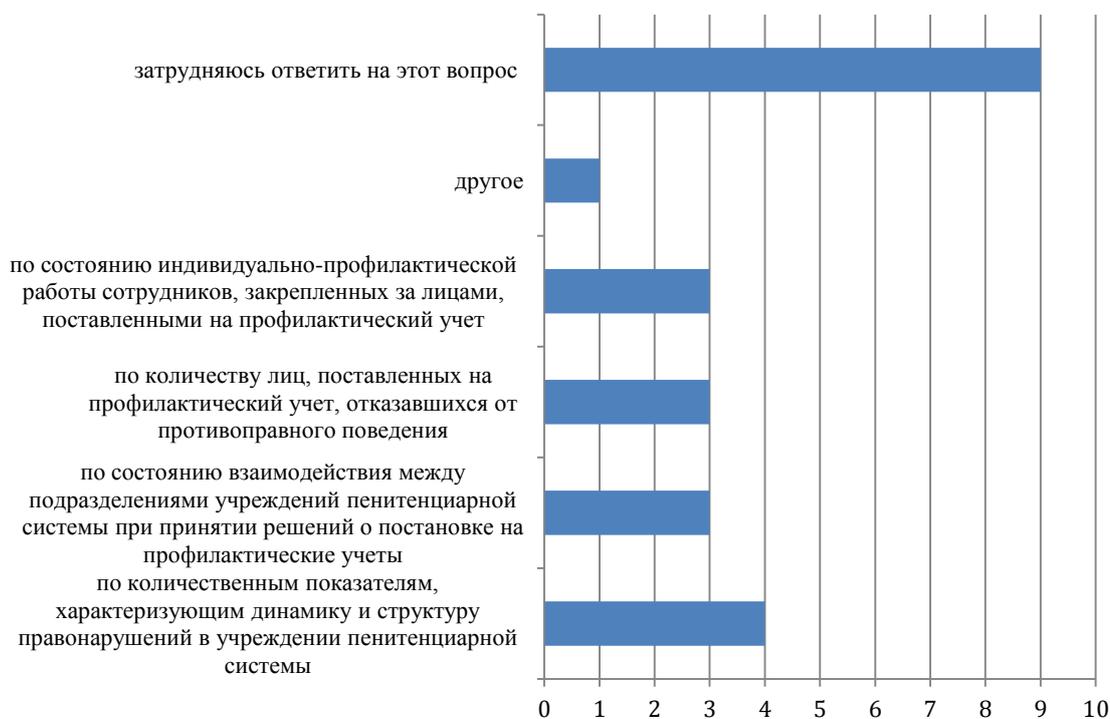


Рисунок 5 – Распределение ответов респондентов на вопрос: «Как на практике оценивается уровень риска в казахстанских учреждениях пенитенциарной системы?»

Большинство респондентов признались, что затрудняются ответить на этот вопрос; другая часть респондентов выбрала все четыре «конструктивных» варианта ответа.

Оценка респондентами препятствий внедрению методов риск менеджмента в практику управления казахстанскими учреждениями пенитенциарной системы.

Несмотря на явное нежелание респондентов говорить о практике оценивания рисков в казахстанских учреждениях пенитенциарной системы, мы проявили настойчивость и попытались обсудить, что препятствует внедрению методов риск-менеджмента в практику управления учреждениями пенитенциарной системы.

Распределение ответов респондентов на этот вопрос представлено на рисунке 6. Можно было отметить несколько вариантов ответа.

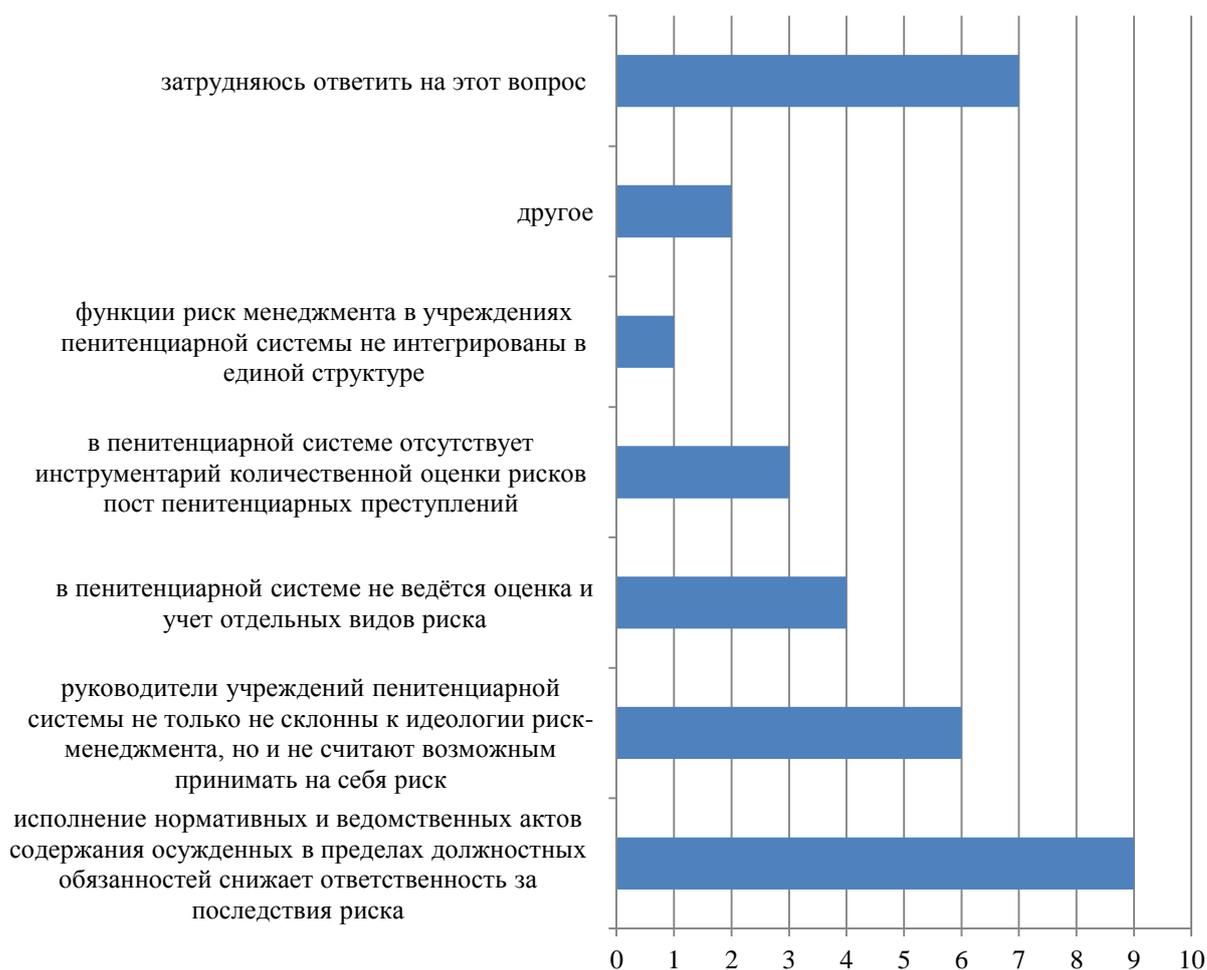


Рисунок 6 – Распределение ответов респондентов на вопрос: «Что препятствует внедрению методов риск-менеджмента в практику управления казахстанскими учреждениями пенитенциарной системы?»

Помимо вполне ожидаемого «затрудняюсь ответить» наиболее распространенными были варианты а) и б): пенитенциарная система слабо сочетается с методами риск-менеджмента.

Мнения респондентов о возможности использования технологий и методов управления бизнес-организациями для совершенствования реформирования казахстанской пенитенциарной системы.

В теории государственного управления критерий эффективности системы государственного управления – максимизация удовлетворения социальных потребностей граждан при рациональном использовании имеющихся ресурсов. При этом государственная служба, в представлении большинства авторов, является реципиентом технологий и методов управления бизнес-организациями.

Программно-целевой подход прочно укоренился в практической деятельности государственных органов РК. Один из примеров этого мы видим в Программе развития уголовно-исполнительной системы РК на 2012-2015 годы, которая была разработана специалистами по всем правилам программно-целевого подхода; она включала обширный перечень конкретных задач и четко сформулированных показателей – индикаторов их выполнения.

Однако определение научных подходов, методов, способов и оценки эффективности проектов в сфере государственного управления пока еще остается отнюдь не научной теорией, в которой выработаны общепринятые методики, а всего лишь предметом оживленных научных дискуссий; общепринятых методик оценки социальной эффективности государственных проектов до сих пор не существует.

Специалистов в казахстанских правоохранительных органах такая ситуация с оценкой эффективности государственных программ не устраивает. Это следует хотя бы из того факта, что в настоящее время реализуется первый этап «Государственной программы дальнейшей модернизации правоохранительной системы до 2020 г.» и вводится качественно иной подход к оценке ее эффективности. В качестве главного критерия принимаются не многочисленные целевые индикаторы, а уровень доверия населения - показатель, который будет определяться по итогам независимых социологических опросов (данный подход уже используется на постоянной основе в таких разных по менталитету, культуре и уровню социально-экономического развития странах, как Германия, Польша, Япония, Гонконг, Сингапур).

Распределение ответов респондентов на данный вопрос представлено на рисунке 7.

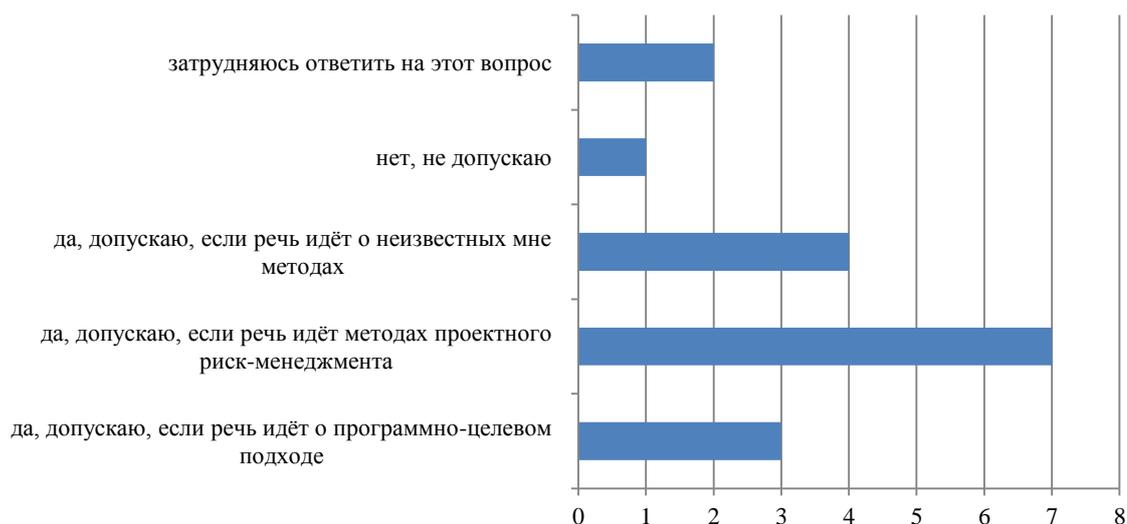


Рисунок 7 – Распределение ответов респондентов на вопрос: «Допускаете ли Вы возможность использования технологий и методов управления бизнес-организациями для совершенствования реформирования казахстанской пенитенциарной системы?»»

Наиболее распространенные варианты ответов респондентов – б) и в); на смену программно-целевому подходу в государственных органах Казахстана приходят методы проектного риск-менеджмента.

Распределение ответов респондентов на вопрос: «Какие процедуры необходимы для анализа чувствительности проектов реформирования пенитенциарной системы к изменению факторов риска?» представлено на рисунке 8. Можно было отметить несколько вариантов ответа.

Значительная трудоемкость процедур оценки чувствительности проектов реформирования пенитенциарной системы к изменению факторов риска – главное препятствие внедрению данного подхода.

Первые четыре альтернативы – это традиционные этапы анализа чувствительности проектов к изменению факторов риска в теории риск-менеджмента. Весьма заметно, что респонденты слабо знакомы с ее положениями. Значительная трудоемкость процедур оценки чувствительности проектов реформирования пенитенциарной системы к изменению факторов риска откровенно их пугает. Респонденты предполагают, что с развитием информационно-компьютерных технологий все эти трудности давно остались позади.

Мнения респондентов относительно путей перехода к совершенствованию реформирования казахстанской пенитенциарной системы на основе методов проектного риск-менеджмента.

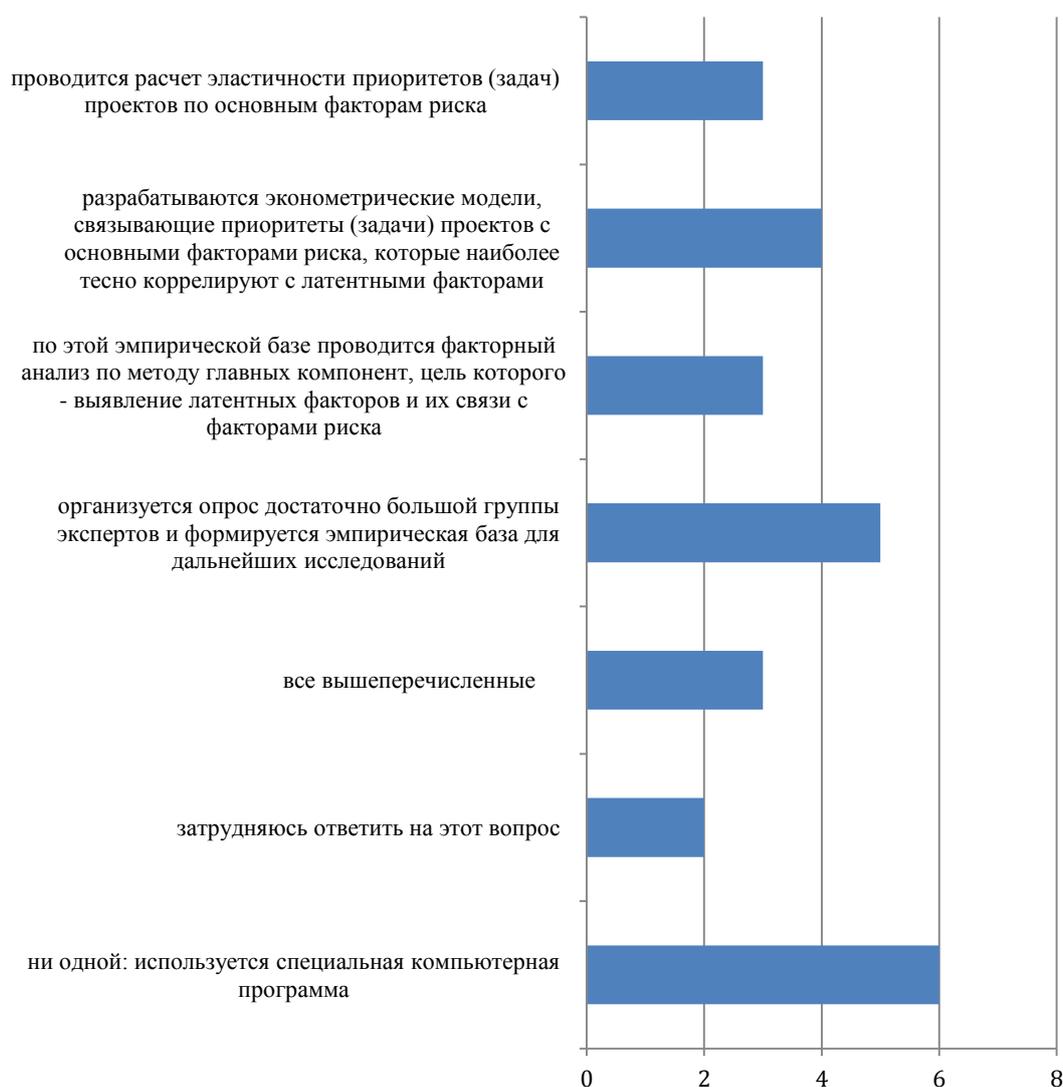


Рисунок 8 – Распределение ответов респондентов на вопрос: «Какие процедуры необходимы для анализа чувствительности проектов реформирования пенитенциарной системы к изменению факторов риска?»

Мы сформулировали их в форме шести утверждений и попытались выяснить отношение к ним респондентов:

Утверждение 1

– уголовно-исполнительная система имеет высокий уровень неопределенности и риска, которые определяются 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.;

Утверждение 2

– цель управления пенитенциарной системой состоит в минимизации потерь при определенном уровне риска или минимизации риска при некотором допустимом уровне социальных и экономических издержек, включая бюджетные ресурсы на ее содержание;

Утверждение 3

– анализ степени выполнения намеченных целей при программно-целевом подходе отражает не эффективность пенитенциарной системы, а результативность управления;

Утверждение 4

– оценка эффективности должна проводиться в соотношении результатов с объемом ресурсов, затраченных на их достижение;

Утверждение 5

– эффективность должна оцениваться при помощи нескольких показателей, как описательных (качественных), так и количественных;

Утверждение 6

– критерии оценки должны быть не абсолютными, а относительными, они могут быть оценены только в динамике, как улучшение или ухудшение относительно показателей прошлого периода.

Как видно из рисунка 9, большинство респондентов признало, что не имеет достаточной информации для ответа; однако тех, кто категорически с ними не согласен, существенно меньше, чем тех, кто их полностью разделяет. На вопросы по определению причин, осложняющих внедрение методов риск-менеджмента в практику управления, по отношению к оценке чувствительности по рискам и т.д., ответ «затрудняюсь ответить» свидетельствует о том, что уровень осведомленности работников пенитенциарной системы о новых подходах к управлению низкий, на практике не используются новые инструменты в управлении, что в свою очередь снижает эффективность функционирования данного института.

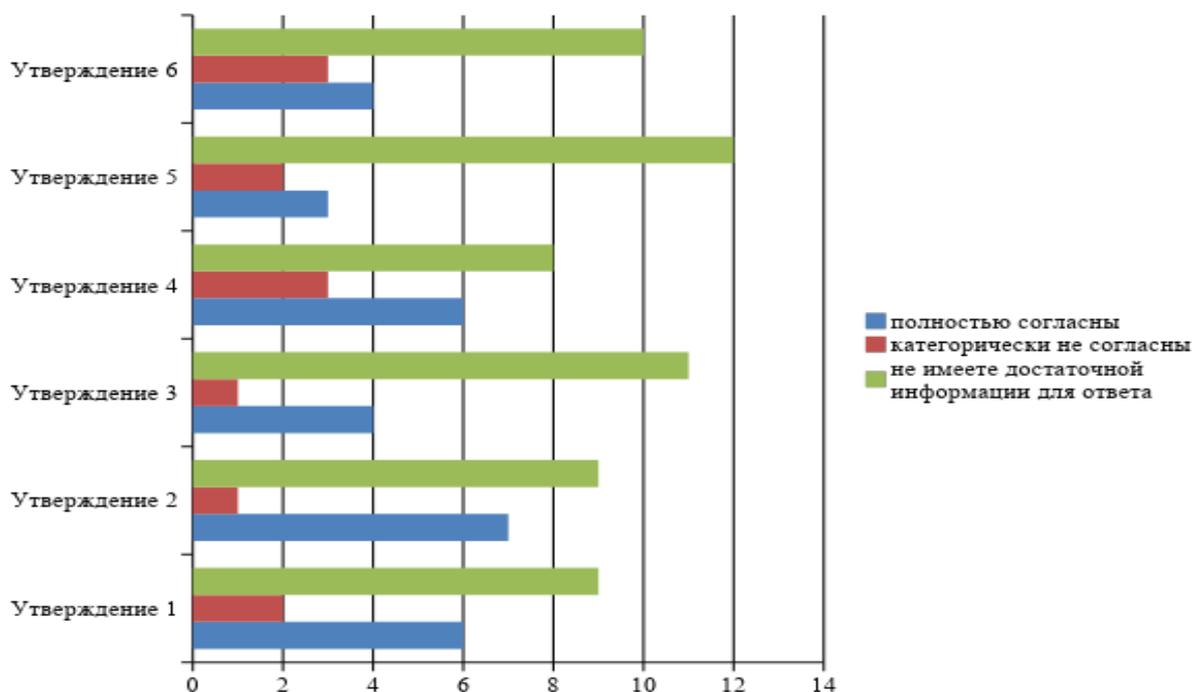


Рисунок 9 – Результаты опроса руководителей подразделений исправительных учреждений казахстанской пенитенциарной системы

На основе опроса руководителей подразделений исправительных учреждений казахстанской пенитенциарной системы можно представить следующие характеристики управления пенитенциарной системой:

- готовность респондентов использовать для оценки эффективности реформирования пенитенциарной системы, наряду с «уровнем постпенитенциарного рецидива с поправкой на уровень латентной преступности» показатель «результаты оценки проектных рисков»;

- негативное восприятие ими сложившейся в казахстанских учреждениях пенитенциарной системы практики оценивания рисков и препятствий внедрению методов риск-менеджмента в практику управления;

- возможность использования методов проектного риск-менеджмента для совершенствования реформирования казахстанской пенитенциарной системы;

- низкий уровень знаний респондентов в области процедур оценки чувствительности проектов к изменению факторов риска и принципов перехода к совершенствованию реформирования пенитенциарной системы на основе методов проектного риск-менеджмента.

В Казахстане к настоящему времени обострились проблемы функционирования пенитенциарной системы, что свидетельствует о необходимости внедрения новых подходов в управлении данным институтом. Таким образом, можно говорить о том, что сложились определенные условия для перехода к реформированию пенитенциарной системы на основе информационно-аналитического обеспечения с использованием методов проектного управления.

3 ПУТИ ПОВЫШЕНИЯ ЭФФЕКТИВНОСТИ ПЕНИТЕНЦИАРНОЙ СИСТЕМЫ

3.1 Применение проектного подхода в управлении пенитенциарной системой

Проектное управление является одним из эффективных инструментов повышения результативности и качества решения конкретных задач организации. Так, он позволяет поэтапно, системно реализовывать проекты и предполагает обязательное обоснование цели, задач и механизмов их реализации. Проектное управление основано на определенных принципах, проверенных временем и являющихся результатом обобщенного опыта принятия управленческих решений. Так, можно выделить основные принципы проектного управления, которые актуальны для решения задач повышения эффективности пенитенциарной системы. Эффективное принятие решений в управлении любыми процессами, в том числе и процессными этапами совершенствования пенитенциарной системы, предполагает использование принципа экономической эффективности, целесообразности. Речь идет о результативности и наличии эффекта экономической отдачи от вложенных средств в реализацию проекта. Очень важно в управлении использовать дифференцированный подход в зависимости от объекта управления, его свойств, проектной инфраструктуры, ожиданий и вкладов участников и т.д. Преимуществом проектного подхода в управлении является гибкость, оперативное реагирование на внутренние и внешние вызовы, но при соблюдении процессуальных процедур деятельности по реализации проекта. Процессная концепция управления позволяет повышать эффективность проектной деятельности за счет принципа разделений полномочий и ответственности. Конечно, принципы открытости и отбора лучших практик проектного управления мирового и отечественного уровня являются основополагающими при реализации проектной деятельности. Система обладает объемом элементов и принципов проектного управления, которые чаще выражаются в простой форме следующими группами процессов: инициация, планирование, исполнение, мониторинг, закрытие (извлеченные уроки).

Отправной точкой запуска любого проекта является идентификация рисков и управление ими. Переход на принципы проектного управления позволяет вовремя идентифицировать ограничения и риски функционирования системы и вывести с плоскости регуляционного цикла.

Эта проблема актуализируется в связи с решением задачи по повышению эффективности пенитенциарной системы. Так, в исследованиях В.И. Терехина и В.В. Чернышова были представлены следующие идеи по проблемам управления пенитенциарной системой:

– «уголовно-исполнительная система имеет высокий уровень неопределенности и риска, которые определяются 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.» [34];

– «цель управления пенитенциарной системой состоит в минимизации потерь при определенном уровне риска или минимизации риска при некотором допустимом уровне социальных и экономических издержек, включая бюджетные ресурсы на ее содержание» [52].

Тогда как, методика по определению эффективности пенитенциарной системы, разработанная П.В. Тепляшиным, основана на следующих принципах:

– анализ степени выполнения намеченных целей при целевом подходе отражает не эффективность пенитенциарной системы, а результативность управления;

– оценка эффективности должна проводиться в соотнесении результатов с объемом ресурсов, затраченных на их достижение;

– эффективность должна оцениваться при помощи нескольких показателей – как описательных (качественных), так и количественных;

– критерии оценки должны быть не абсолютными, а относительными, они могут быть оценены только в динамике, как улучшение или ухудшение относительно показателей прошлого периода [40]. Одним из важных элементов, которые необходимо идентифицировать в первую очередь, являются основные ограничивающие факторы, риски неэффективного функционирования системы.

В таблице 6 приведен один из вариантов классификации внутренних рисков, связанных с выполнением основных задач пенитенциарной системы, их возможных социально-экономических последствий и основных направлений снижения негативного влияния на достижение целей пенитенциарной реформы. В качестве признака классификации рисков использованы основные функции учреждений пенитенциарной системы. Эта классификация должна уточняться детализироваться путем учета дополнительных специфических рисков вновь организуемых в регионах гражданских структур пенитенциарной системы. В этом случае классификация рисков может стать основой системы управления рисками [34 с. 170-175].

Таблица 6 – Классификация специфических рисков, связанных с выполнением основных задач пенитенциарной системы

Причины рисков	Виды рисков	Последствия		Способы уменьшения отрицательных последствий
		экономические	социальные	
1	2	3	4	5
1. Риски социально-экономических потерь, инициированные несовершеннолетним	- совершение преступлений в исправительных колониях; - совершение побегов из-под охраны;	- затраты на раскрытие и расследование преступлений; - затраты общества и населения на устранение	- повышение уровня криминальной культуры осужденных к лишению свободы при реализации рисков	- определение оптимального количества негласных сотрудников; - обеспечение своевременности и полноты реализации поступающей

Продолжение таблицы 6

1	2	3	4	5
<p>обеспечения правопорядка и оперативной работы в исправительных учреждениях</p>	<p>- совершение побегов из-под надзора; - уклонение от отбывания лишения свободы; - совершение преступлений с применением ранее подготовленных орудий и предметов; - нападение или угрозы сотрудникам учреждения</p>	<p>прямых и косвенных потерь при реализации риска;</p>	<p>ситуации; - социально-психологические потери сотрудников учреждений и населения; - психологические, семейные, организационные риски осужденных при предупреждении и преступлений</p>	<p>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>
<p>2. Риски в области обеспечения режима и организации и надзора в исправительных учреждениях</p>	<p>- несоблюдение требований по раздельному содержанию лиц, впервые осужденных к лишению свободы и ранее отбывавших лишение свободы; - неправомерное водворение осужденных за нарушение установленного порядка отбывания наказания; - снижение эффективности оперативной работы; - необоснованное предоставление осужденным права передвижения без конвоя; - совершение лицами, состоящими на профилактических учетах, преступлений и нарушений правил внутреннего распорядка; - доставка на территорию ИУ запрещенных предметов</p>	<p>- затраты времени, сил и средств на перераспределение осужденных, проведение служебных проверок; - возмещение осужденному вреда, причиненного неправомерными и действиями; - потенциальный ущерб от новых преступлений; - неэффективное использование ресурсов, направленных на исправление осужденных. - потеря 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 - психологические, 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>

Продолжение таблицы 6

1	2	3	4	5
3. Риски совершения рецидивных преступлений освоенными	- вовлечение в преступную деятельность новых членов общества; - необоснованное представление УДО; - рост количества преступлений и повышение их криминального потенциала; - раскрытие 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 освобожденными осужденными
4. Риски в области обеспечения надежности и охраны подразделений УИС	- совершение побегов из-под охраны; - совершение сотрудниками преступлений 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-психологические 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 подразделений УИС	- отказы технических средств охраны и надзора; - производство некачественных монтажных, ремонтных и пусконаладочных работ	- 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; - определение уровня квалификации персонала, согласование изменений в проектной документации

Продолжение таблицы 6

1	2	3	4	5
<p>6. Риски в области социальной, психологической и воспитательной работы с осужденными.</p>	<p>- совершение злостных нарушений установленного порядка отбывания наказания; - суицид среди осужденных; - риск десоциализации осужденных</p>	<p>- неэффективное использование ресурсов, направленных на исправление осужденных; - рост потерь в результате рецидивных преступлений; - утрата на период лишения свободы экономически активного члена общества</p>	<p>- потери рецидивных преступлений, снижение результативности уголовного наказания; - косвенное влияние на другие социальные риски</p>	<p>- создание условий для эффективного проведения воспитательной работы с осужденными; - прогностическая и психопрофилактическая деятельность - создание предпосылок для исправления и ресоциализации</p>
<p>7. Риски в области трудовой адаптации осужденных</p>	<p>- снижение средней численности осужденных, занятых на оплачиваемых работах по отношению к среднесписочной численности трудоспособных лиц; - снижение количества рабочих мест, созданных для привлечения осужденных к труду (по отношению к лимиту наполнения учреждения); - снижение средней дневной заработной платы осужденных за один отработанный человеко-день; - снижение численности осужденных, погашающих иски; - освобождение осужденных, не имеющих специальности и навыков трудовой деятельности</p>	<p>- увеличение расходов бюджета на содержание осужденных; - увеличение косвенных потерь общества в постпенитенциарный период жизни осужденного; - отсутствие у осужденных возможности возмещения причиненного ущерба (исполнения исков)</p>	<p>- снижение эффективности воспитательного воздействия; - потери ухудшения криминогенной обстановки вследствие формирования свободного времени осужденных; - косвенное влияние на другие социальные риски</p>	<p>- разработка и организация выполнения программ трудовой занятости осужденных и повышения эффективности учебно-производственной деятельности; - 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</p>

Продолжение таблицы 6

1	2	3	4	5
8. Риски в области медико-санитарного обеспечения подозреваемых, обвиняемых и осужденных	- увеличение уровня смертности подозреваемых, обвиняемых и осужденных от заболеваний; - 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; - обеспечение контроля за выполнением медицинскими службами требований нормативных актов, планов, программ; - осуществление контроля организации неотложной и первичной медико-санитарной помощи

Вышеизложенный анализ специфических рисков, связанных с выполнением основных задач пенитенциарной системы представляет картину многообразия рисков (таблица 6). Для повышения качества анализа необходимо классифицировать риски по группам: управленческие, правовые, риски осужденных, социально-экономические. В данной классификации управленческие риски являются приоритетными в решении задач повышения эффективности пенитенциарной системы. Речь идет о выявлении и эффективном управлении данным видом рисков. На наш взгляд, многие другие риски можно считать производными от них. Управленческая компонента в данном формате исследования является сквозным элементом в системе функционирования пенитенциарной структуры страны. На наш взгляд, к управленческим рискам следует отнести отсутствие группирующего фактора в системе управления, компетенции по управлению проектом, низкая квалификация руководящего аппарата.

При изучении имеющихся подходов и с учетом необходимости внедрения принципов проектного управления, разработана система основных рисков, с которыми пенитенциарная система может столкнуться при принятии управленческих решений (рисунок 10).



Рисунок 10 – Система основных рисков пенитенциарной системы Республики Казахстан

Примечание – Составлено автором

С точки зрения проектного менеджмента необходимо определить общественно приемлемый риск, связанный с существованием различных режимов изоляции. Концепция общественно приемлемого риска предполагает необходимость усиления возможностей механизма пробации, что в свою очередь создает положительные эффекты для страны в целом (таблица 7).

Таблица – 7 Положительные эффекты использования механизма пробации

Экономические	Социальные
Снижение нагрузки на бюджет страны	Ресоциализация
Эффективность использования бюджетных средств	Вовлеченность осужденных в общественную жизнь
Увеличение трудоспособного населения	Снижение рецидивов
Увеличение ВВП	Снижение угроз для общества
Примечание – Составлено автором	

Все эти эффекты в совокупности повышают международный имидж Казахстана в различных мировых рейтингах

Идентификация и управление рисками является существенным и неотъемлемым элементом проектного управления. Процесс проектного управления начинается с определения идеи проекта, существующих исходных

данных, положений, окружения; определения значения проекта для организации и ее целей, определения целевых групп проекта, их потребностей, осмысления, анализа и оценки ситуации, распознавания и изучения проблемы; определения и постановки целей. Затем необходимо формулирование практических и поддающихся оценке задач, определение направлений деятельности, формулирование действий. Также важно определение необходимых людских, временных и материально-технических ресурсов. Затем только составление плана проекта и способов оценки.

Вышеизложенная характеристика процесса управления проектами свидетельствует о многоаспектности и многоуровневости управления. Так, проектную деятельность можно представить по уровням управления и классификации персонала (рисунок 11). Каждому уровню управления соответствует свой уровень квалификации и определенный объем процессов. Чем выше уровень управления, тем меньше функционала и больше концептуальных решений, стратегических задач. Ниже представленные модели и схемы проектного управления пенитенциарной системы основаны на основных принципах проектного управления: дифференцирования, ранжирования, гибкости, открытости, экономической целесообразности и т.д.

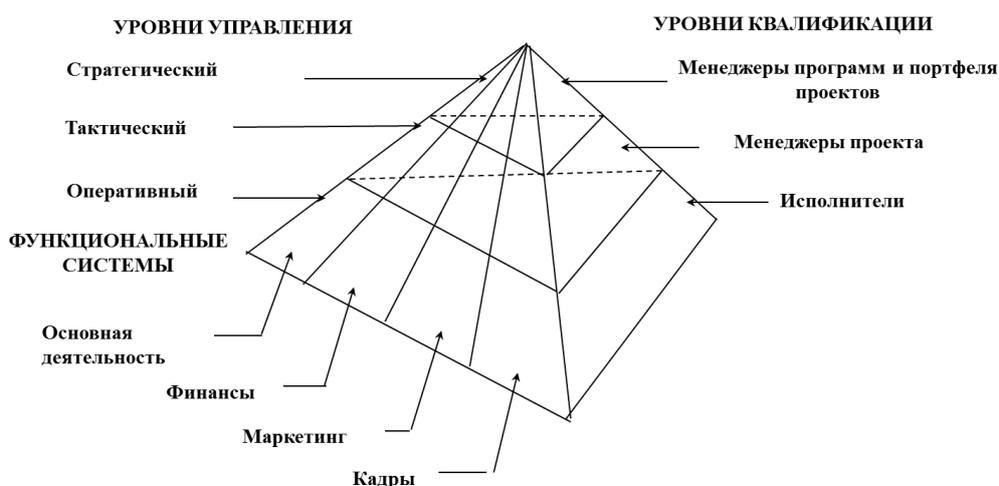


Рисунок 11 – Проектная деятельность по уровням управления и классификации персонала

Примечание – Составлено автором

Представленная модель проектной деятельности по уровням управления и классификации персонала через призму управления пенитенциарной системой может быть описана по основным элементам следующим образом:

Функциональные системы:

Основная деятельность – содержание заключенных, обеспечение службы пробации.

Финансы – госрасходы на обеспечение пенитенциарной системы.

Маркетинг – трудоустройство заключенных, создание условий для привлечения бизнес-партнеров (ГЧП).

Кадры – обеспечение деятельности квалифицированными кадрами, в том числе и компетенциями проектного управления.

Уровни управления и соответствующие уровни квалификации:

Стратегический – управление программами и портфелями проектов, которые осуществляются управленцами высшего уровня (Офис управления портфелем проектов пенитенциарной системы – Правительство РК, МВД).

Тактический – управление проектами (Офис управления проектами пенитенциарной системы – КУИС, местные исполнительные органы власти).

Оперативный – исполнители, члены проектной команды (сотрудники КУИС, МВД, эксперты и т.д.).

Здесь же можно провести классификацию по временным горизонтам планирования проектной деятельности пенитенциарной системы. В зависимости от уровня принимаемых решений, определяющий степень агрегирования задач пенитенциарной системы требуются разные временные горизонты планирования: долгосрочный (портфель проектов), среднесрочный (программы проектов) и краткосрочный (проекты). Далее на рисунке 12 представлена декомпозиция проектной деятельности (процесс реформирования) по временным и структурным уровням.

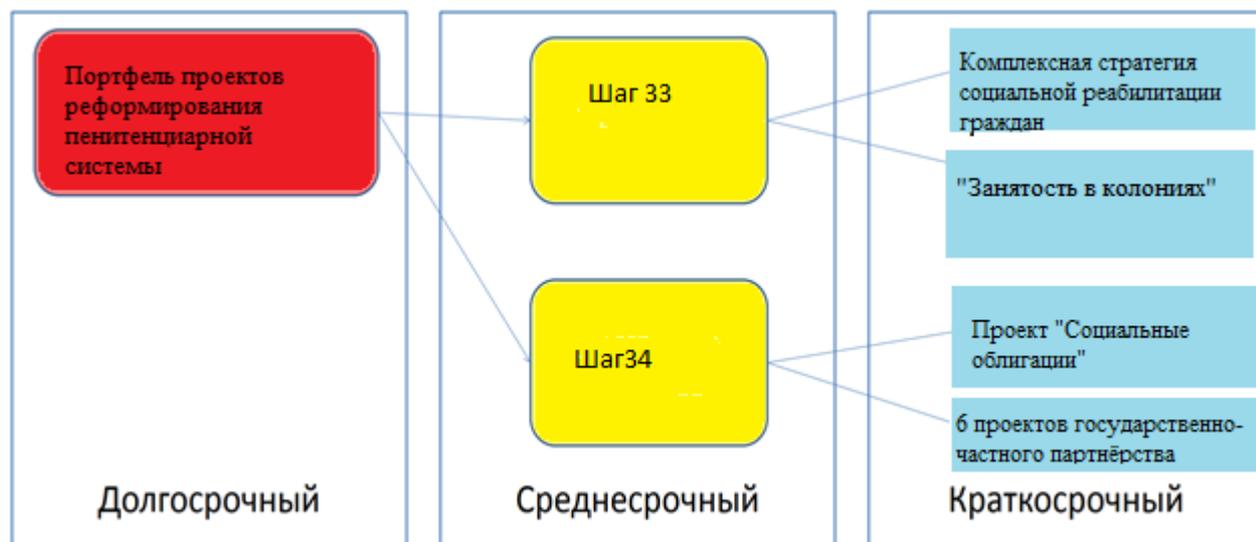


Рисунок 12 – Управление портфелем проектов реформирования пенитенциарной системы Республики Казахстан

Примечание – Составлено автором

Так, в рамках проектного подхода можно интерпретировать реформу пенитенциарной системы как управление портфелем проектов, а конкретные программы реформирования рассматривать как программы проектов (шаг 33, 34), состоящих из конкретных мероприятий, проектов («Комплексная стратегия социальной реабилитации граждан, освободившихся из мест лишения свободы и находящихся на учете службы пробации на 2017 - 2019 годы», «Занятость в

колониях»), имеющих свой бюджет, ресурсы, временные рамки и конкретные цели и задачи (рисунок 12).

Управление процессами реформирования (портфелем) представляет собой более сложную задачу по сравнению с управлением программой. Это связано с тем, что программа имеет определенную цель, которая собственно и соединяет разрозненные проекты вместе, именно в этой цели и заключается тот самый эффект синергизма, о котором говорится в определении программы.

Одним из наиболее часто выделяемых факторов, обуславливающих низкую эффективность целевых программ, является недостаточно высокий уровень планирования.

Другим не менее важным фактором является нарушение сроков поступления трансфертов из республиканского бюджета, что приводит к невыполнению части мероприятий и неполному освоению бюджета программ.

Все эти проблемы являются результатом неразвитости проектного менеджмента в целом по стране и в частности, в пенитенциарной системе, даже на уровне тактического управления.

Тогда как, по международному стандарту OMP3 (PMI) существует три уровня зрелости проектного управления:

1. Управление проектами (PM3).
2. Управление программами и проектами (P2M3).
3. Управление портфелями, программами и проектами (P3M3).

В классическом варианте интерпретации эффективности проектного управления организацией, в нашем случае пенитенциарной системой, государственное управление может перейти на новый уровень зрелости только после освоения предыдущего уровня, т.е. для того чтобы качественно управлять портфелем, необходимо сначала освоить управление проектом и программой.

Однако особенности функционирования казахстанской пенитенциарной системы предполагают активизацию процессов реформирования, которые инициируется сверху, т.е. доминирующим фактором повышения эффективности данной системы является качество проводимых реформ. В этом и заключается особенность проектного управления пенитенциарной системы, речь идет об управлении процессами реформирования, что в свою очередь ведет к повышению эффективности функционирования пенитенциарной системы. Процессный подход в реализации реформ предполагает необходимость учета достаточно серьезных рисков и ошибок в проведении преобразований, так как задача является двойственной: с одной стороны необходимость быстрого проведения реформ стратегического уровня и с другой – низкий уровень компетенций проектного управления на исполнительном уровне (управление проектом), тогда как эффективность пенитенциарной системы зависит от качества реформирования в целом пенитенциарной системы (стратегического уровня) и от скорости внедрения принципов проектного управления на уровне конкретных проектов (тактического).

При переходе пенитенциарной системы на принципы проектного управления необходимо учитывать особенности управления пенитенциарной системой в Казахстане и существование глобальных трендов (рисунок 13).

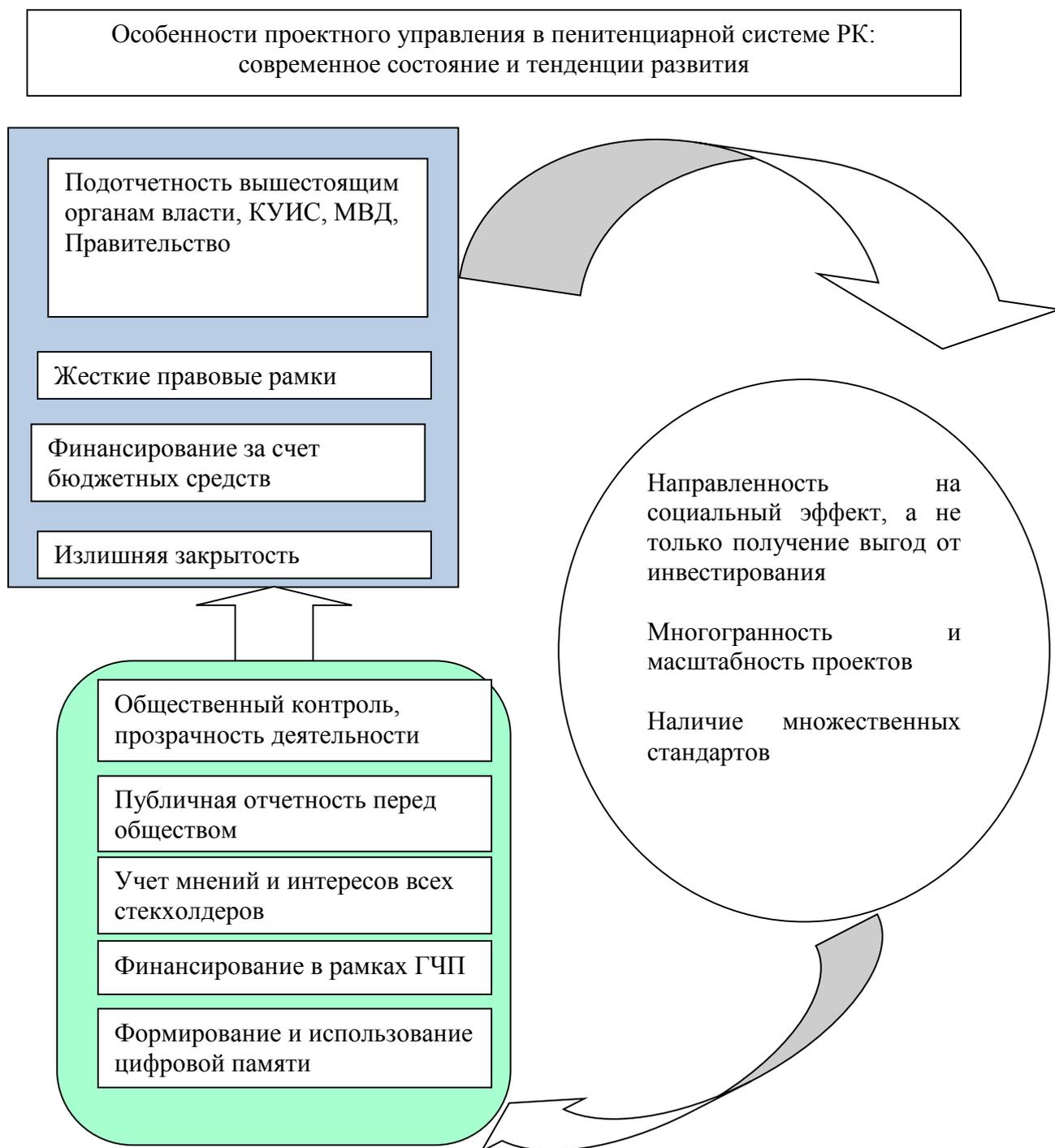


Рисунок 13 – Особенности проектного управления в пенитенциарной системе Республики Казахстан

Примечание – Составлено автором

Существует конкретный контекст, который следует учитывать при рассмотрении государственных проектов в пенитенциарной системе в настоящее время и в перспективе.

В настоящее время пенитенциарная система характеризуется следующими особенностями:

- наличие жестких правовых норм, определяющих деятельность всего общества, с одной стороны, и институтов, реализующих проекты, с другой. Таких правовых норм гораздо больше, чем в бизнесе;

- использование государственных ресурсов для финансирования проектов;

- закрытость системы КУИС (отсутствие оперативной информации для принятия решений и проведения исследований);

- подотчетность лишь вышестоящим органам власти, КУИС, МВД, Правительство (преимущественно отчетность лишь по вертикали), тогда как подотчетность обществу недостаточно развита.

На рисунке 13 зеленым цветом отмечен блок, характеризующий управление пенитенциарными системами развитых стран, отражающий мировые тренды:

- широкий круг заинтересованных сторон и подотчетность обществу, при этом заинтересованные стороны могут быть как в процессе подотчетности, так и вне этого процесса;

- внутренние заинтересованные стороны – государственные учреждения, руководители и т.д. Диапазон внешних заинтересованных сторон шире – средства массовой информации, граждане, различные группы интересов;

- эффективные общественные и правовые механизмы, обеспечивающие открытость, прозрачность и подотчетность деятельности КУИС для общества. Бизнес принципы могут быть не применимы к государственным проектам, необходимо создать систему, которая отличается от бизнес-системы, учитывающая интересы разных групп граждан (стейкхолдеров), что вызывает трудности в определении приоритетов и дифференциации проектов;

- создание условий для привлечения частного сектора в строительство, содержание и управление пенитенциарными учреждениями, способствовать социальной реабилитации граждан, освободившихся из мест лишения свободы и находящихся на учете службы пробации, используя механизм ГЧП;

- основные данные бизнес-процессов должны накапливаться в цифровой памяти, создавать банк длинных данных, на основе которого принимаются управленческие решения в пенитенциарной системе.

Модель проектного управления для пенитенциарных систем включает в себя идентификацию стейкхолдеров, распределение ролей и рисков. Для этого необходимо провести тщательный анализ ролей и функций учреждений пенитенциарной системы. Анализ должен рассматривать социальные, политические и экономические риски. Это один из самых важных этапов который позволяет распределить в дальнейшем имеющиеся ресурсы в соответствии с поставленными целями и рисками.

Данный процесс, безусловно, должен находиться под мониторингом МВД, так как уполномоченный орган должен видеть всю картину проектного управления и при необходимости вносить корректировки. Впоследствии завершения любого проекта по повышению эффективности пенитенциарной системы необходимо проводить работу над ошибками и извлекать уроки для будущих проектов, так как для всей системы принципы проектного управления новы и достаточно перспективны. Необходимо создание цифровой памяти, на основе модели сбора лучших практик проектного управления пенитенциарной системы Республики Казахстан. Важно подчеркнуть необходимость присутствия в процессе проектного управления пенитенциарной системой наличие совета из числа осужденных и необходимость контроля со стороны НПО для активизации гражданской позиции. Так как фактор общественного одобрения и контроля является критерием эффективности пенитенциарной системы.

Необходимо менять механизмы организации управления, уходить от исполнительского (порученческого) механизма, который мешает органам власти комплексно подходить к изменениям в какой-либо сфере, к проектному управлению.

Основная задача внедрения проектного управления – повышение вероятности достижения поставленных целей и минимизация рисков, четкое структурирование деятельности и бюджетный эффект.

Одной из причин низких показателей адаптации проектных технологий в реформировании пенитенциарной системы являются неготовность и непонимание самими государственными органами преимуществ проектной методологии. Зачастую работа сотрудников органа власти заключается в выполнении нескончаемого потока различных поручений и заданий. В этом потоке трудно разобраться и понять, к какой цели относится то или иное поручение.

Применение проектных управленческих технологий может стать важнейшим фактором повышения эффективности управления государством и государственной собственностью.

Однако учитывая сложность и многоаспектность модели проектного управления и особенности пенитенциарной системы, ее переход на принципы управления нового формата должен осуществляться постепенно, с поэтапным внедрением новых элементов. В этом аспекте исследования можно выделить основные принципы перехода пенитенциарной системы на проектное управление:

- системный подход, который предполагает рассматривать пенитенциарную систему как целостный механизм и, соответственно, принимать решения, которые взаимосвязаны и имеют кумулятивный эффект;
- принцип последовательности этапов внедрения элементов проектного управления с ориентацией на достижимые, адекватные результаты (создание Проектного офиса, информационного центра проектного управления, обучение персонала, мотивационный механизм, регламенты и т.д.);

– выборка определенных направлений, имеющих мультипликативный эффект или наиболее простых с точки зрения внедрения новых принципов функционирования (может начать со вспомогательных процессов); принцип – от простого к сложному;

– актуализация вопросов апробации, выявление ошибок и извлечение уроков по внедрению принципов проектного управления;

– актуальность проводимых мероприятий, полезность.

Эти подходы актуализированы в связи с тем, что проектное управление – дорогой вид управления, требует дополнительных трудозатрат, времени, специальных навыков, знаний. Поэтому важно определиться с целесообразностью применения проектного управления, является ли это оправданным с экономической точки зрения или же это будет вести к неоправданным издержкам? Готовы ли государственные служащие того или иного направления использовать новые методы управления? Прежде чем внедрять принципы проектного управления, необходимо обосновать его необходимость с точки зрения получения экономических, социальных эффектов. Важный вывод: быстро внедрить проектное управление в систему невозможно, необходим постепенный, последовательный переход на принципы нового вида управления с обоснованием полезности, отдачи и использования отечественного и мирового опыта.

3.2 Алгоритмическая модель оценки эффективности пенитенциарной системы Казахстана и пути ее повышения

Несмотря на значительные бюджетные затраты и влияние пенитенциарной системы на все общество, степень научной разработанности проблемы эффективности пенитенциарной системы можно считать недостаточно высокой. Отчасти это объясняется закрытостью КУИС, нежеланием или боязнью отдельных ее сотрудников поднимать эту проблему, а также отсутствием контактов с лицами, отбывшими наказание. Качественно новая организация государства, общества и правовой системы требует сегодня более детальных исследований как теоретико-методологического, так и практического характера. Необходимо разрабатывать подходы к разработке конкретных методологий и инструментов оценки эффективности пенитенциарной системы.

Эффективность пенитенциарных учреждений в отдельно взятом регионе оценить однозначно затруднительно, несмотря на общие проблемы для всех регионов РК, каждая имеет некоторые особенности в силу исторических, территориальных, социально-демографических, экономических характеристик региона.

Основные функции пенитенциарной системы – это изоляция и ресоциализация. В свете перечисленных функций формируется система задач пенитенциарной системы в государстве:

– исполнение наказания, назначенного приговором суда; соблюдение порядка и условий исполнения наказания;

- обеспечение прав и обязанностей, осужденных в соответствии с требованиями законодательства;
- определение средств исправления осужденных;
- оказание осужденным помощи в ресоциализации, трудовом и бытовом устройстве.

Становление пенитенциарной системы – понятие, характеризующее не момент, а период времени. Формирование пенитенциарной системы имеет протяженность во времени, это длительный и к настоящему времени не оконченный процесс, пенитенциарная система не может сложиться в государстве окончательно и неизменно, поскольку организация и принципы деятельности определяются функциональной спецификой государства на определенный момент времени. Для оценки эффективности пенитенциарной системы можно использовать следующие количественные и качественные факторы:

Код фактора – Фактор

Q1 – доля пенитенциарных рецидивов в общем количестве заключенных;

Q2 – доля граждан, проходящих постпенитенциарную пробацию, от числа осужденных;

Q3 – доля работающих заключенных от трудоспособного состава;

Q4 – средняя зарплата работающих заключенных (тыс. тенге);

Q5 – количество заключенных на 100 000 человек;

Q6 – показатель неправомерного обращения (баллы);

Q7 – степень общественного одобрения;

Q8 – доля тяжелых преступлений в общем числе совершенных преступлений;

R – бюджетные расходы (млрд. тенге).

Исследование отмеченных факторов позволяет обнаружить интегральный относительный индекс эффективности пенитенциарной системы за произвольных два года. Он определяется как среднее отношение показателей за текущий год, деленное на соответствующие показатели за предыдущий год с весом, учитывающим качественное влияние фактора.

$$I_0^1 = \frac{\sum_{i=1}^n \alpha_i \frac{Q_i^1}{Q_i^0}}{n} \quad (2)$$

где Q_i^0 - показатель i-фактора в базовом году, $i=1, n$;

Q_i^1 - показатель i-фактора в рассматриваемом году, $i=1, n$;

n – количество факторов.

Эффективность пенитенциарной системы также зависит от качества человеческого капитала личного состава и множества других факторов. Низкий уровень заработной платы, большие физические, моральные, психологические нагрузки, риск для жизни и здоровья, даже при имеющихся социальных льготах не привлекают высококвалифицированных специалистов и являются причиной

частой смены кадров. Необходимость создания для персонала ИУ условий труда, соответствующих нормам международных правовых актов, признанных РК, разработки и внедрения программ по повышению квалификации специалистов данной отрасли, очевидна. Не менее важным направлением должно стать коренное преобразование всех функциональных подразделений, с привлечением к их деятельности сотрудников со специальным психологическим, социальным, медицинским, педагогическим и юридическим образованием. К сожалению, обобщенные данные об уровне образования работников данной системы не доступны. Данный факт не позволяет принимать эффективные управленческие решения на основе анализа данных. В модели мы выделили из всех факторов ключевые, в дальнейшем можно будет проводить уточнение модели с учетом влияния других факторов.

Можно отметить и закрытость практически всех данных в динамическом формате, например, практически все показатели Q_i , необходимые для анализа и оценки эффективности деятельности пенитенциарной системы Казахстана в динамике. Частично эти показатели доступны фрагментарно, в страновых отчетах международных организаций по деятельности Казахстана за определенный промежуток времени. Как правило, представленные данные являются неактуальными. Предположительно, что эти данные представляются по специальным запросам в рамках международных исследований.

В системе правовой статистики Казахстана отсутствуют данные по деятельности пенитенциарной системы (рисунки 14, 15), хотя Закон РК «О доступе к информации» обязывает предоставлять информацию в открытом доступе, касающуюся преступности, терроризма, фактов нарушения прав и свобод человека и гражданина, контроля за расходованием средств из республиканского и местного бюджетов, за исключением сведений, содержащих государственные секреты, и всех других данных, затрагивающих безопасность граждан.

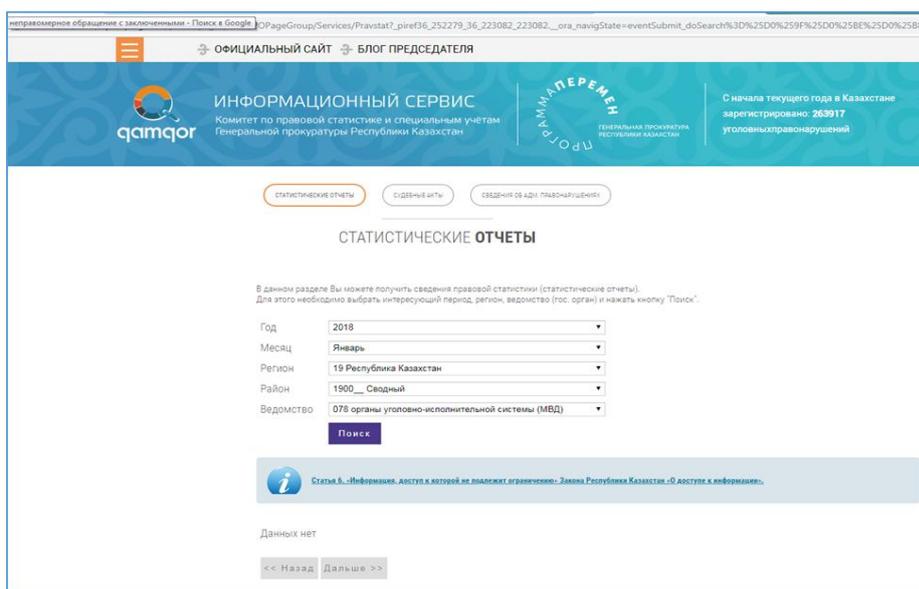


Рисунок 14 – Отсутствие данных по деятельности пенитенциарной системы за период с 2014 по 2018 годы

Данные появляются с 2013 года, при этом они напрямую не относятся к деятельности УИС, с 2013 года представлены отчеты №1-М - Отчет о зарегистрированных преступлениях и результатах деятельности уголовного преследования (рисунок 15).

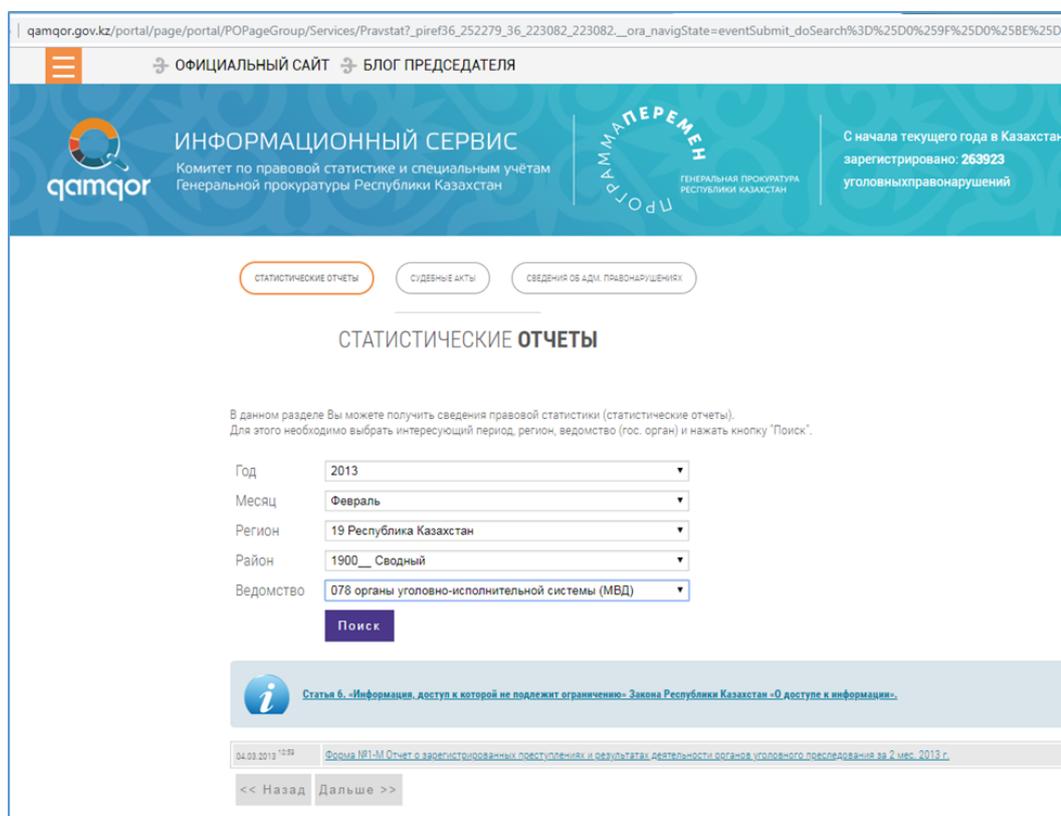


Рисунок 15 – Отсутствие данных по деятельности пенитенциарной системы за 2013 год

В данном аспекте необходимо принимать нормативный правовой акт об обязанности публикации в открытом режиме отчетов органов пенитенциарной системы о расходовании бюджетных средств с анализом эффективности их использования постатейно.

Рассмотрим алгоритм на примере модельных данных за 2019 и 2020 годы, базовым выберем 2018 год. Формула (3) примет следующий вид:

$$I_{2019}^{2020} = \frac{\sum_{i=1}^n \alpha_i \frac{Q_i^{2020}}{Q_i^{2019}}}{n} \quad (3)$$

Расчеты по модели оценки эффективности пенитенциарной системы на основе модельных данных представлены в таблице 8.

Таблица 8 – Расчеты по модели оценки эффективности пенитенциарной системы на основе модельных данных

Код фактора	Фактор	Вес по функциям	Значение 2019	Значение 2020	Изменение абсолютное	Изменение относительно 2019 года, %	Изменение относительно 2019 года с весом учитывающий качественное влияние фактора, %	Комментарии	Источник данных
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Q1	Доля пенитенциарных рецидивов в общем количестве заключенных	-0,4	0,09	0,085	-0,005	-5,6	2,2	Доля пенитенциарных рецидивов уменьшилось	Суды. КУИС. Количество постпенитенциарных рецидивов
Q2	Доля граждан, проходящих постпенитенциарную пробацию от числа осужденных	0,6	0,32	0,28	-0,04	-12,5	-7,5	Доля граждан, проходящих постпенитенциарную пробацию уменьшилось	Служба пробации. Количество постпенитенциарных рецидивов. Суды. КУИС
Q3	Доля работающих заключенных от трудоспособного состава	0,6	0,643	0,7	0,057	8,9	5,3	Доля работающих заключенных от трудоспособного состава увеличилась	КУИС. Министерство финансов
Q4	Средняя зарплата работающих заключенных (тыс. тенге)	0,6	28	30	2	7,1	4,3	Средняя зарплата увеличилась	КУИС. Министерство финансов
Q5	Количество заключенных на 100 000 человек	0,4	194	156	-38	-19,6	-7,8	Количество заключенных	КУИС
Q6	Показатель не правомерного обращения (баллы)	-0,4	1070	900	-170	-15,9	6,4	Показатель неправомерного обращения уменьшился	ОНК

Продолжение таблицы 8

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Q7	Степень общественного одобрения	0,6	48	55	0,07	14,6	8,8	Степень общественного одобрения увеличилось	Опросы
Q8	Доля тяжелых преступлений в общем числе совершенных преступлений	-0,4	20	21	1	5,0	-2,0	Доля тяжелых преступлений в общем числе совершенных преступлений возросла	Правовая статистика
R	Бюджетные расходы (млрд. тенге)		4,2	4,54	0,34	8,1	1,1	С учетом инфляции финансирование увеличилось на 1,1%	Министерство финансов
I							1,2%	В среднем показатели эффективности улучшились на 1,2%	Эффективно
Примечание – Составлено автором									

Расчеты показывают, что деятельность пенитенциарной системы в 2020 была эффективнее, чем в 2019 году.

Индекс относительной эффективности $I_{2019}^{2020}=1,2\% >0$.

Этот показатель можно сравнить с относительным изменением финансирования в 2020 и 2019 годах за минусом годовой инфляции (7%).

$$R_{2019}^{2020} = \left(\frac{R^{2020}}{R^{2019}} - \text{Инфляция} \right) = 1,2\%$$

С учетом инфляции финансирование увеличилось на 1,1%, а показатели эффективности улучшились в среднем на 1,2%, что позволяет утверждать и бюджетную эффективность деятельности пенитенциарной системы в 2020 году по сравнению с 2019 годом.

Для расчетов по модели использованы данные из открытой печати, данные, по которым отсутствует информация, – экспертные. Например, по данным публикаций [170-174]:

- расходы на содержание одного осужденного и следственно-арестованного в день, по данным Комитета уголовно-исполнительной системы МВД Казахстана в 2018 году, составляют 2,4 тысячи тенге в сутки, в год - 876,9 тысяч тенге;

- на сегодня в местах лишения свободы, по данным Комитета уголовно-исполнительной системы МВД Казахстана, отбывают наказание порядка 27 тысяч казахстанцев, в следственных изоляторах содержится порядка 6 тысяч человек;

- От 30 до 72,2% трудоспособных заключенных работают. Их среднемесячная зарплата варьируется в пределах от 22 до 30 тысяч тенге.

Низкая заработная плата не позволяет возместить причиненный ущерб.

Зарплата осужденным зачисляется на контрольный счет наличности (КСН) временного размещения денег. Все оплаты и переводы производятся по заявлению осужденных только с КСН безналичным путем. На банковскую карточку зарплата с КСН зачисляется только заключенным, отбывающим наказание в учреждениях минимальной безопасности.

Предложение 1. Рассчитывать показатель неправомерности по данным общественных наблюдательных комиссий (ОНК), учитывается количество подтвержденных жалоб заключенных в ОНК по определенной классификации с учетом их тяжести (таблица 9) [175].

Таблица 9 – Данные для расчета показателя неправомерности

2019 год			
уровень тяжести	количество	вес	баллы
1	2	3	4
Высокий	6	100	600
Средний	20	10	200
Низкий	54	5	270
Всего			1070

Продолжение таблицы 9

1	2	3	4
2020 год			
уровень тяжести	количество	вес	баллы
Высокий	3	100	300
Средний	25	10	250
Низкий	70	5	350
Всего			900

Реализация данного предложения позволит усилить эффективность воздействия ОНК. В нормах УИК РК отсутствует указание ответственности должностных лиц УИС, если заключение ОНК о результатах посещения конкретного исправительного учреждения будет содержать подтвержденную информацию о допущенных нарушениях прав и законных интересов осужденных. Таким образом, уголовно-исполнительный закон предусмотрел общественный контроль без каких-либо последствий для формально подконтрольных объектов, также без его финансирования.

Предложение 2. Необходимо ежегодно готовить и публиковать внешнюю оценку пенитенциарной системы на основе анализа и консолидации данных из различных источников во взаимодействии со всеми заинтересованными сторонами, в том числе: КУИС, КМБПЧиСЗ, ОНС. Целесообразным было бы провести тестовую оценку эффективности пенитенциарной системы для подготовки методики оценки. Международные документы четко требуют, чтобы все тюрьмы и места содержания задержанных лиц подвергались системе проверок, которые являются независимыми от властной структуры, отвечающей за управление тюрьмами. Эти документы предоставляют заключенным право полного и конфиденциального доступа к инспекторам при условии соблюдения законных мер безопасности.

Замечание. Вся требуемая «закрытая» информация предоставляется и становится публичной при подготовке международных обзоров, а для национального экспертного сообщества и граждан информация, получаемая из международных обзоров, теряет свою актуальность. Необходимо сделать статистические данные о деятельности КУИС максимально открытыми, закрытость данных не позволяет обществу оценить бюджетную эффективность деятельности, закрытость делает невозможным формирование общественной поддержки реформ и служит средой для возникновения коррупционных рисков.

Повышение открытости исправительных учреждений. Открытость - ключевое условие предотвращения пыток. Но она необходима и для того, чтобы заключенные не совсем отрывались от общества и могли бы вернуться в него после освобождения. Открытость означает ослабление режима изоляции осужденных, за исключением тех, кто совершил особо тяжкие преступления. В исправительные учреждения должны получить доступ не связанные с тюремным ведомством специалисты, которые помогут организовать лечение, обучение, психологическую помощь и социальную работу. Нужно расширить возможности для встреч, осужденных с родственниками. Осужденным надо

дать возможность пользоваться интернет-связью для обучения и общения с родными и близкими в зависимости от степени тяжести преступления, поведения заключенного, психологических характеристик и т.д. Эти меры являются элементами цифрового управления с дифференцированным подходом, что повышает эффективность функционирования пенитенциарной системы.

Предложение 3. Необходимо внедрять актуальные программы по реабилитации осужденных. Это касается не только получения профессии, но и воспитания детей, выстраивания семейных отношений, ведь многие осужденные теряют связь с близкими. Очень важно готовить их к жизни на свободе с четким планом на руках. В исправительных учреждениях действуют учебные программы, как минимум, десятилетней давности. Например, ту же сварку давно уже делают с помощью лазера, а в колониях - старыми газосварочными аппаратами [176].

Управление территориальным размещением исправительных учреждений. Исправительные учреждения, расположенные в отдаленных или труднодоступных местах, надо закрывать или переносить туда, где в соответствии с современными тенденциями расселения в них есть потребность.

Необходимо создать территориальную схему размещения исправительных учреждений, интегрированную с картой развития регионов страны, что решит двойственную задачу:

- экономическую (структуры пенитенциарной системы включатся в воспроизводственные процессы макросистемы, создание новых стоимостей);
- социальную (новые рабочие места для заключенных, улучшение психологического состояния заключенных, улучшение условий жизни, возможность погашения обязательств и досрочного освобождения).

Все эти мероприятия способствуют ускорению процессов гуманизации пенитенциарной системы и ресоциализации.

В силу того, что проектное управление только получает развитие в государственном управлении, необходимо любой опыт проектного менеджмента фиксировать в определенной форме и сохранять в цифровом формате. Это позволит проводить анализ и управление рисками, распространять лучшие практики проектного управления. Таким образом, сформированная база данных должна быть централизована и доступна для заинтересованных сторон в соответствии с законодательством по защите информации.

В рамках данного исследования предлагается провести алгоритмизацию процесса цифровизации проектной деятельности в пенитенциарной системе Республики Казахстан для принятия решений. Данная модель представлена в виде последовательности этапов сбора, обработки и создания базы данных «Проекты» (БД) с оценочными параметрами (таблица 10).

Таблица 10 – Цифровизация проектной деятельности в пенитенциарной системе Республики Казахстан для принятия решений

Порядок этапов	Этапы	Связи	Запись в БД
1	Определение критериев и формы описания проектных практик в пенитенциарной системе		
2	Разработка правил оценки и ранжирования практик		
3	Сбор информации о проектных практиках		
4	Оценка практики		
5	Можно использовать?	Нет (запись в БД)	
		Да (переход к 6)	
6	Ранжирование по успешности		
7	Корректировка успешного опыта для имплементации		
8	Запуск пилотных проектов		
9	Оценка проектов.		
10	Проект успешный?	Нет (переход к 3)	
		Да (переход к 11)	
11	Распространение практик в пенитенциарной системе РК	Переход к 1	
Примечание – Составлено автором			

Описание этапов.

Этап 1. Определение критериев и формы описания проектных практик в пенитенциарной системе. Цель определяется проблемой, которую необходимо решить, используя опыт других проектов.

Описания проектных практик предлагаем проводить по шести формам.

1. Резюме практики:

- область специализации;
- полное наименование практики;
- краткое наименование практики;
- краткое описание практики;
- организация, на которой осуществляется практика;
- характеристики организации-носителя практики;
- исходная ситуация до внедрения практики;

2. Описание практики:

- подробное описание практики;
- условия и ограничения применения практики
- начало использования практики;
- применяемые стандарты, платформы, технологии;

3. Описание эффектов:
 - перечень положительных эффектов;
4. Внедрение практики:
 - основные этапы и особенности внедрения практики;
5. Экспертизы и отзывы:
 - отзывы асессора (оценщик систем качества организаций);
 - отзывы экспертов;
 - отзывы пользователей от организации-носителя практики;
6. Приложения:
 - документы;
 - ссылки;
 - прочее.

Можно разделять критерии, характеризуя их как индикаторы процесса и индикаторы изменений. Такой подход помогает избежать путаницы, когда дело доходит до измерения значений индикаторов.

Количество обслуженных клиентов, количество потраченных финансовых средств, количество мероприятий, оборудованные помещения, написанные и изданные печатные материалы – это все индикаторы, характеризующие процесс (рисунок 16).

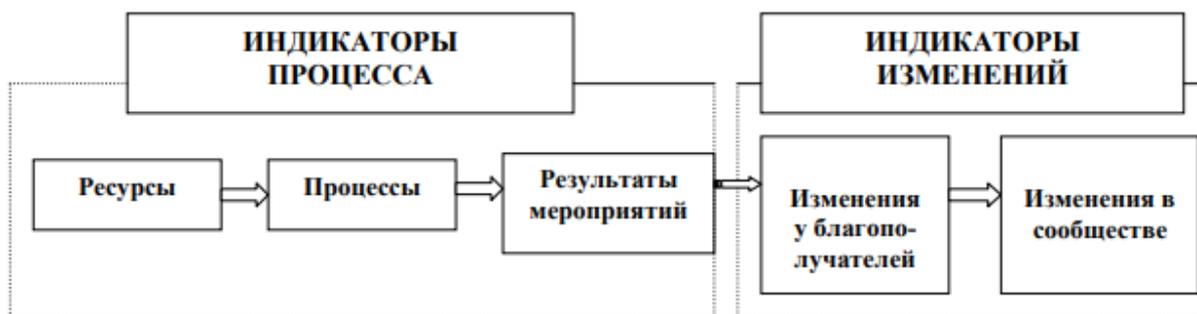


Рисунок 16 – Классификация критериев

Примечание – Составлено автором

При этом даже если эти индикаторы выбираются, как свидетельства результатов выполненных работ или оказанных услуг, они все равно остаются индикаторами процесса, поскольку не указывают на изменения в состоянии или поведении клиентов и их значимого окружения. Оборудованное помещение не представляет никакого изменения, пока им не начнут пользоваться по назначению.

Изданные пособия ничего не меняют, пока люди не начнут их читать и применять информацию из пособий на практике.

Как узнать о полезности проектной деятельности? Что может свидетельствовать о том, что вложенные средства и усилия изменяют качество жизни целевых групп, клиентов проекта? За это отвечают индикаторы изменений (см. рисунок 16), которые измеряют, насколько изменились

получатели наших услуг и насколько наша работа, подкрепленная их обновленными действиями, поменяла ситуацию вокруг, в среде значимого для благополучателей окружения к лучшему.

Для качественной оценки эффективности проекта требуется подбор качественных индикаторов. При формулировке индикаторов часто возникают затруднения, поэтому мы приводим несколько характеристик, которым соответствует хороший индикатор: Индикатор поддается измерению, либо подсчету. Индикатор считается сформулированным корректно, если его можно посчитать.

Сравним индикаторы: «типы исправительных учреждений по уровню безопасности (минимального, среднего и максимального) функционирующих в регионе» и «количество исправительных учреждений по уровню безопасности функционирующих в регионе». С точки зрения подсчета применить его можно только ко второму индикатору, поскольку он отслеживает, сколько учреждений какого типа функционирует, а первый описывает только типы учреждений.

Все индикаторы, количественные и качественные, можно измерить либо закодировать числом. Это может быть конкретное число людей, предметов, мероприятий, экземпляров. Это может быть доля, выраженная, как правило, в процентах. Это может быть наличие или отсутствие того, что мы исследуем, и выражается оно в цифрах «0» – нет в наличии, «1» – есть в наличии.

Критерии должны обладать следующими свойствами:

- операциональность – наличие ясного и однозначного смысла;
- декомпозируемость, или иерархичность – возможность упрощения методом агрегирования отдельных показателей в интегральные критерии, и наоборот;
- необходимость и достаточность – соответствие только существенным требованиям, т.е. введение любых дополнительных критериев не изменит результатов, а отбрасывание хотя бы одного из них приведет к изменению результатов;
- измеримость – возможность количественной или качественной оценки критериев.

Этап 2. Разработка правил оценки и ранжирования практик

Под оценкой социального проекта понимается вынесение суждения о достоинствах и недостатках такого проекта с выводом о степени годности его для реализации, о ходе его выполнения, о достигнутом результате, об эффекте по его завершении. После оценки можно использовать принцип ранжирования проектов либо по критериям эффективности, либо по критериям риска, либо по их сочетанию.

Этап 3. Сбор информации о проектных практиках

Сбор исходной информации требует наличия списка проектов-кандидатов, из которого будет производиться отбор:

- проектное предложение;
- стратегические и тактические планы;
- историческая информация.

Поскольку информация призвана помочь организации максимизировать ценность выбранного портфеля проектов, нужно понимать, какие цели компании поддерживает каждый конкретный проект. Чтобы принимать более качественные решения, необходимо полагаться также и на историческую информацию – сведения о принятых в прошлом решениях по отбору и исполнению проектов. При наличии такой исходной информации становится возможной выработка адекватных критериев отбора проектов.

Для расчета индикаторов проекта необходимо собирать нужную информацию. Формулируя каждый индикатор, для мониторинга и оценки проекта требуются предусмотреть необходимые ресурсы в нужном объеме. Источниками информации являются специализированные обзоры, статьи в периодических изданиях, материалы конференций и семинаров, официальные сайты органов государственного управления, собственные исследования и базы данных пенитенциарной системы.

Этап 4. Оценка практики. В рамках данного блока определяют значения критериев для оценки каждой практики. Для распознавания лучшего варианта возможно использование метода попарного сравнения.

Этап 5. Можно использовать? Для повышения результативности анализа необходимо изначально определить имеющиеся ресурсы и возможности их использования. Применение опыта должно быть осуществимо с технической точки зрения.

Этап 6. Ранжирование по успешности. Модель ранжирования проектов включает в себя перечень уместных в конкретной ситуации критериев, которые менеджер, принимающий решение, включает в рассмотрение при выборе проектов из списка кандидатов. Затем по каждому из критериев производится оценка проектов, которая обычно выражается численно (в виде количества баллов) и сопровождается ключевыми фразами. В конечном счете, путем умножения этих баллов на весовые коэффициенты и последующего суммирования по всей совокупности критериев мы получаем число, представляющее собой общую оценку достоинств проекта. Более высокие показатели соответствуют более достойным проектам.

Этап 7. Корректировка успешного опыта для имплементации. Подготовка рекомендаций по использованию практик. Отобранные в качестве наиболее подходящих в конкретной ситуации практики изучаются более детально и формулируются методические рекомендации по их реализации.

Этап 8. Запуск пилотных проектов. Экспериментальный проект, который выполняется с целью выявления потенциальных сложностей и значимых факторов, которые могут повлиять на процесс основного проекта и на его результат. Пилотный проект является эффективным решением для инновационных и проектов с большой степенью неопределенности результата и путей его достижения. Он помогает смоделировать основной проект, предсказать и спланировать его реализацию.

Этапы 9-10. Оценка проектов. После завершения пилотного проекта его результаты необходимо оценить и сопоставить их с изначальными задачами организации, базовыми метриками и критериями успеха пилотного проекта.

Такая оценка должна установить возможные проблемы и важнейшие характеристики пилотного проекта. Помимо этого, оценка может дать информацию относительно совершенствования процесса внедрения в дальнейшем. В процессе оценки пилотного проекта организация должна определить свою позицию по следующим вопросам:

Целесообразно ли его внедрение, какие конкретные особенности пилотного проекта привели к его успеху (или неудаче)?

Этап 11. Распространение практик в пенитенциарной системе РК через организацию стажировочных площадок как одну из форм повышения квалификации, обеспечивающая повышение уровня практической подготовки специалистов. Это новая форма трансляции успешного опыта проектной деятельности, по технологии деятельностного подхода, содействие и сотрудничество в решении профессиональных задач.

Занесение информации о проекте вместе с оценкой в базу данных «Проекты» (БД). Как принятая к внедрению, так и отклоненные практики могут быть использованы в будущем, поэтому содержание практики и ее оценку необходимо в формализованном виде зафиксировать в базе данных по практикам (базе знаний). Структура базы данных может обязательно содержать поля: краткое описание практики, источник информации о практике, оценка практики, дата оценки, должностное лицо, осуществившее оценку.

Предложенный подход к реализации процессов цифровизации, создания единой базы данных успешных и неудачных практик внедрения с проведенной оценкой по базовым метрикам, критериям, корректировка проектов с извлечением уроков позволит уже на начальных этапах внедрения принципов проектного управления повысить эффективность пенитенциарной системы.

На сегодня в местах лишения свободы отбывают наказание порядка 27 тысяч казахстанцев, в следственных изоляторах содержится порядка 6 тысяч человек, передает МИА «Казинформ» со ссылкой на Комитет уголовно-исполнительной системы МВД РК [177].

Как говорится в ответе на официальный запрос агентства, расходы на содержание одного осуждённого и следственно-арестованного в день, по последним данным, составили 2,4 тысячи тенге, в год - 876,9 тысяч тенге. Из числа трудоспособных работают 72,2%. Все они получают зарплату.

Среднемесячная зарплата по республике варьируется от 22 до 30 тысяч тенге. Деятельность засчитывается в трудовой стаж. Зарплата осуждённым зачисляется на контрольный счёт (КСН) наличности временного размещения денег. Все оплаты и переводы производятся по заявлению осуждённых только с КСН безналичным путём. На банковскую карточку зарплата с КСН зачисляется только заключенным, отбывающим наказание в учреждениях минимальной безопасности.

Заключенные производят продукцию металлообработки, деревообработки, строительных материалов, сельхозпродукции, швейных изделий, монтаж и наладку инженерно-технических средств охраны, систем видеонаблюдения. Также привлекаются субъекты малого и среднего бизнеса.

Во всех областях в исправительных учреждениях функционируют филиалы РГП «Енбек», призванного обеспечивать занятость и материально-техническую поддержку осуждённых. Предметом деятельности Предприятия является осуществление хозяйственной деятельности в сфере производства товаров (работ, услуг), в том числе выполнение государственного заказа для обеспечения жизнедеятельности исправительных учреждений уголовно-исполнительной системы МВД Республики Казахстан с привлечением в установленном порядке к труду осужденных к лишению свободы. По сути, РГП «Енбек» является монополистом в оказании этих услуг. В 2018 году проверки РГП «Енбек» Генеральной прокуратурой РК выявили системные нарушения законодательства о госзакупках, факты злоупотребления должностными полномочиями и хищения бюджетных средств, сообщает informburo.kz со ссылкой на сайт Генеральной прокуратуры РК [178].

В 2018 году предприняты шаги по демонополизации РГП «Енбек». Так, за 2018 год 251 бизнесмен взял в доверительное управление производственные площади, где трудоустроено более 3 тысяч осужденных. Наладили собственное производство сувенирных изделий из дерева, пошива обуви, предметов национального быта девять предприятий [177].

Предложение 4. Для управления многоуровневой информацией о хозяйствующих субъектах, в частности, предоставлении работы заключенным, использовании производственных баз пенитенциарных учреждений, предпринимательскую деятельность заключенных можно классифицировать с помощью специального кода, который можно ввести в дополнение к используемым статистическим кодам. Эти коды нужно указывать при формировании отчетности, а также ежегодно при подтверждении основного вида деятельности, чтобы установить, например, определенные льготы, которые могут быть предусмотрены, учитывая также социальный характер деятельности предприятий. Для предоставления льгот предприятию необходимо сдать специальный отчет, содержащий количество заключенных, работающих на предприятии, сведения о средней заработной плате, объем продукции.

С помощью этих мероприятий можно оценить деятельность предприятий, работающих при колониях, предпринимательскую деятельность заключенных в доле ВРП. Эффективность предлагаемых мер по ресоциализации заключенных. Данное предложение служит развитию инициатив 7.7, 7.9 Стратегического плана развития Республики Казахстан до 2025 года - «Повышение качества статистических данных», Инициатива «Повышение доступности информации» соответственно [146].

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

По итогам проведенного исследования сделаны следующие **выводы**:

1. Анализ научной литературы, аналитических и экспертных разработок показал, что единого системного подхода к понятию оценки эффективности, ее сущности и значения нет; результаты проводимых исследований по проблемам оценки эффективности деятельности в основном касаются производственных направлений, не затрагивая проблем организаций государственно-властных структур. Существующие методы и подходы к оценке эффективности пенитенциарной системы и ее учреждений, не адаптированы к отечественной практике, одной из основных причин является низкий уровень открытости и доступности данных.

2. Многообразие институтов и методов пенитенциарной политики, их укорененность в национальных культурах и образе жизни разных народов мира, отсутствие какого-либо единства подходов к управлению пенитенциарными системами позволяет рассматривать их как глобальный социокультурный феномен:

– каждая пенитенциарная система в мире по-своему уникальна, поскольку формируется под влиянием специфических культурно-исторических, конфессиональных и социально-экономических условий, исторически сложившихся традиций применения телесных наказаний и особенностей криминальной (тюремной) субкультуры;

– пенитенциарные системы характеризуются весьма сильно различающимися структурами подчиненности – от военизированной строго иерархической до многоуровневой полностью децентрализованной;

– эффективность пенитенциарной системы в конечном итоге определяется результатами борьбы администраций исправительных учреждений за власть и контроль с влиятельными группами заключенных – носителей ценностей криминальной (тюремной) субкультуры.

3. К настоящему времени в мире сформировались два различных базовых подхода к обеспечению эффективности пенитенциарной системы:

– опора на бизнес-структуры, создание частных тюрем и использование других механизмов государственно-частного партнерства (концептуальная основа/движущая сила – заинтересованность бизнеса в использовании дешевого труда заключенных) (пенитенциарная система США);

– опора на институты гражданского общества, местные общины, международные некоммерческие неправительственные организации (концептуальная основа: верховенство концепции прав человека и других гуманитарных идей; рекомендации ООН, Совета Европы и ОБСЕ).

Сочетание этих подходов является главной специфической особенностью казахстанской пенитенциарной системы.

Эффективность функционирования пенитенциарной системы Казахстана зависит от качества управления процессом реформирования. Отечественная уголовно-правовая система на протяжении нескольких лет реформируется, что нашло отражение в положительном тренде результатов трансформирования.

Так, по сравнению с 1999 годом количество осужденных к 2017 году уменьшилось втрое, количество лиц, осужденных без изоляции от общества, почти в 4 раза сократилось, доля расходов на содержание осужденных (в процентах от расходов государства) составляла 1,6 и 0,28% соответственно. Это стало возможным благодаря вступлению в действие новых Уголовного, Уголовно-процессуального и Уголовно-исполнительного кодексов. Был декриминализован ряд составов преступлений, расширены сферы применения наказаний, не связанных с лишением свободы, по отдельным составам, смягчены максимальные сроки лишения свободы. Введены новации Уголовного кодекса (понятие «уголовного проступка» - более 150 статей), изменение правовой регламентации условно-досрочного освобождения, расширение институтов примирения, мер пресечения и наказания, не связанных с содержанием под стражей и лишением свободы и др. В Уголовно-исполнительный кодекс впервые введен институт probation и предусмотрено применение индивидуальных электронных средств контроля. Инновационным подходом является внедрение структурированной системы оценки поведения осужденного, которая включает три положительные и три отрицательные степени поведения, что дало сотрудникам пенитенциарных учреждений действенные средства мотивации осужденных.

4. Как показал анализ реформирования национальной пенитенциарной системы, статистических данных, публикаций представителей казахстанских неправительственных организаций, данных прокурорских проверок, причиной нарушения законности и соблюдения прав заключенных является сложный комплекс взаимосвязанных проблем пенитенциарной системы, которые являются в свою очередь производными от состояния управленческой компоненты:

- усиление противостояния между администрацией и осужденными;
- неспособность сотрудников на идейном уровне противостоять носителям криминальной/тюремной субкультуры;
- несовершенная система менеджмента: образованных, высококвалифицированных, успешных специалистов трудно мотивировать к работе за колючей проволокой сутками за городом, не говоря о крайне негативном влиянии криминальной/тюремной субкультуры на систему ценностей и морально-нравственные устои сотрудников;
- неспособность организовывать труд заключенных; РГП «Еңбек» фактически превращено в источник личного обогащения его должностных лиц;
- неспособность организовывать реабилитацию заключенных;
- несовершенство УИК и УПК, содержащих бланкетные нормы, создающие условия для произвола ведомственного нормотворчества и коррупции;
- хроническое недофинансирование МВД, в частности, КУИС.

Кроме того, изменений требует действующая военизированная иерархическая структура управления, с переходом к двухуровневой децентрализованной структуре управления пенитенциарной системой с передачей функций вновь организуемым в регионах гражданским структурам.

Выявленные проблемы требуют совершенствования системы управления путем использования подходов и принципов проектного управления пенитенциарной системой Республики Казахстан.

5. Опрос руководителей подразделений исправительных учреждений казахстанской пенитенциарной системы показал:

- готовность респондентов использовать для оценки эффективности реформирования пенитенциарной системы, наряду с «уровнем постпенитенциарного рецидива с поправкой на уровень латентной преступности» показатель «результаты оценки проектных рисков»;

- негативное восприятие ими сложившейся в казахстанских учреждениях пенитенциарной системы практики оценивания рисков и препятствий внедрению методов риск-менеджмента в практику управления;

- убежденность респондентов в возможности использования метода проектного риск-менеджмента для совершенствования реформирования казахстанской пенитенциарной системы;

- низкий уровень знаний респондентов в области процедур оценки чувствительности проектов к изменению факторов риска и принципов перехода к совершенствованию реформирования пенитенциарной системы на основе методов проектного риск-менеджмента.

Переход к реформированию пенитенциарной системы на основе использования методов проектного управления является актуальным.

Причем проектное управление должно учитывать основные риски казахстанской пенитенциарной системы, с выделением в отдельный, приоритетный блок риск-факторов, которые связаны с управленческой компонентой. Данный подход является важным фактором повышения эффективности функционирования казахстанской пенитенциарной системы. Внедрение риск-менеджмента в систему управления пенитенциарной системой предполагает использование принципов дифференцированного подхода к принятию решений. В частности, речь идет об определении общественно приемлемого риска, связанного с существованием различных режимов изоляции. Концепция общественно приемлемого риска предполагает необходимость усиления возможностей механизма пробации, что в свою очередь создает положительные эффекты для страны в целом.

6. С учетом всех специфических особенностей действующей пенитенциарной системы Республики Казахстан, а также в соответствии с целями реализации Государственной программы «100 конкретных шагов по реализации 5 институциональных реформ» (Шаги 33, 34), «Стратегии Республики Казахстан до 2025 года», «Концепции правовой политики Республики Казахстан на период с 2010 до 2020 года» и др. предложена модель проектной деятельности по уровням управления и классификации персонала. Каждому уровню управления соответствует свой уровень квалификации и определенный объем процессов. Чем выше уровень управления, тем меньше функционала и больше концептуальных решений, стратегических задач и наоборот. Для повышения эффективности управления пенитенциарной системой необходимо ранжировать подходы к решению задач по их объему,

сложности и, соответственно, по временным критериям. Эффективность пенитенциарной системы определяется результативностью реформирования пенитенциарной системы, поэтому в рамках проектного подхода можно интерпретировать реформу пенитенциарной системы как управление портфелем проектов, а конкретные программы реформирования рассматривать как программы проектов (Шаги 33, 34), состоящих из конкретных мероприятий, проектов («Комплексная стратегия социальной реабилитации граждан, освободившихся из мест лишения свободы и находящихся на учете службы пробации на 2017-2019 годы», «Занятость в колониях»), имеющих свой бюджет, ресурсы, временные рамки и конкретные цели и задачи.

7. Анализ современного состояния с выявлением особенностей пенитенциарной системы демонстрирует сложность и многоаспектность модели проектного управления данной системой. И это является обоснованием необходимости постепенного перехода пенитенциарной системы на принципы проектного управления, с поэтапным внедрением новых элементов. Можно выделить основные принципы перехода пенитенциарной системы на проектное управление:

- системный подход, который предполагает рассматривать пенитенциарную систему как целостный механизм и в соответствии принимать решения, которые взаимосвязаны и имеют кумулятивный эффект;

- принцип последовательности этапов внедрения элементов проектного управления с ориентацией на достижимые, адекватные результаты (создание Проектного офиса, информационного центра проектного управления, обучение персонала, мотивационный механизм, регламенты и т.д.);

- определение направлений, имеющих мультипликативный эффект или наиболее простых с точки зрения внедрения новых принципов функционирования (возможно начать со вспомогательных процессов); принцип «от простого к сложному»;

- актуализация вопросов апробации, выявления ошибок и извлечение уроков по внедрению принципов проектного управления;

8. Для оценки функционирования пенитенциарной системы целесообразно использовать предложенный автором оптимизированный подход по алгоритмизации оценки. Речь идет об определении показателей, вычлененных из функциональных критериев пенитенциарной системы. Анализ и оценку эффективности пенитенциарной системы можно проводить по упрощенной схеме и по основным, доступным показателям, характеризующим деятельность данного института в сфере ресоциализации, изоляции. Негативные или позитивные изменения можно оценить лишь в динамике. По функционалу системы можно актуализировать те или иные показатели для формирования стратегического планирования деятельности всей уголовно-исправительной системы. Очень важно в данном аспекте четко формулировать приоритеты и оформлять целеполагание программ развития пенитенциарной системы.

В рамках разработки методологии сценарного моделирования оценочных параметров представлены основные предложения:

– необходимо рассчитывать показатель неправомерности по данным Общественных наблюдательных комиссий (ОНК), при этом учитывается количество подтвержденных жалоб, заключенных в ОНК по определенной классификации с учетом их тяжести;

– ежегодно подготавливать и публиковать внешнюю оценку пенитенциарной системы на основе анализа и консолидации данных из различных источников во взаимодействии со всеми заинтересованными сторонами, в том числе: КУИС, КМБПЧиСЗ, ОНС. Целесообразным было бы провести тестовую оценку эффективности пенитенциарной системы для подготовки методики оценки. Международные документы четко требуют, чтобы все тюрьмы и места содержания задержанных лиц подвергались системе проверок, которые являются независимыми от властной структуры, отвечающей за управление тюрьмами. Эти документы предоставляют заключенным право полного и конфиденциального доступа;

– повышение открытости исправительных учреждений. Открытость означает ослабление режима изоляции осужденных, за исключением тех, кто совершил особо тяжкие преступления. В исправительные учреждения должны получить доступ не связанные с тюремным ведомством специалисты, которые помогут организовать лечение, обучение, психологическую помощь и социальную работу. Нужно расширить возможности для встреч, осужденных с родственниками. Осужденным надо дать возможность пользоваться интернет-связью для обучения и общения с родными и близкими в зависимости от степени тяжести преступления, поведения заключенного, психологических характеристик и т.д. Эти меры являются элементами управления с дифференцированным подходом, что повышает эффективность функционирования пенитенциарной системы;

– использовать управление территориальным размещением исправительных учреждений. Исправительные учреждения, расположенные в отдаленных или труднодоступных местах, надо закрывать или переносить туда, где в соответствии с современными тенденциями расселения в них есть потребность.

Необходимо создать территориальную схему размещения исправительных учреждений, интегрированную с картой развития регионов страны, что решит двойственную задачу:

– экономическую (структуры пенитенциарной системы включатся в воспроизводственные процессы макросистемы, создание новых стоимостей и т.д.);

– социальную (новые рабочие места для заключенных, улучшение психологического состояния заключенных, улучшение условий жизни, возможность погашения обязательств и досрочного освобождения).

Все эти мероприятия способствуют ускорению процессов гуманизации пенитенциарной системы и ресоциализации.

9. Алгоритмическая модель оценки эффективности с выделением функциональных критериев и использования принципа дифференцированного подхода способна оказывать множество положительных эффектов на

пенитенциарную систему Казахстана, однако процесс оценки усложняется закрытостью официальных данных для расчета модели. В связи с чем необходимо обеспечить открытость данных по правовой статистике, цифровизировать, интегрировать и повысить их доступность для гражданского общества.

Все результаты управленческих решений, принимаемые на принципах проектного подхода, необходимо структурировать и накапливать в базе данных цифрового формата. В связи с этим предложена алгоритмизация процесса цифровизации проектной деятельности в пенитенциарной системе Республики Казахстан для принятия решений. Данная модель представлена в виде последовательности этапов сбора, обработки и создания базы данных «Проекты» (БД) с оценочными параметрами и вариативным определением дальнейшей траектории принятия решений. Предложенный подход к реализации процессов цифровизации, создания единой базы данных успешных и неудачных практик внедрения с проведенной оценкой по базовым метрикам, критериям, последующей корректировкой проектов на основе извлеченных уроков позволит уже на начальных этапах внедрения принципов проектного управления повысить эффективность функционирования пенитенциарной системы.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

- 1 Глазырин В.В., Кудрявцев В.Н., Никитинский В.И., Самощенко И.С. Эффективность правовых норм. – М.: Юрид. лит., 1980. – 280 с.
- 2 Волинский В.А. Криминалистическая техника: наука – техника – общество – человек. – М.: ЮНИТИ–ДАНА, 2000. – 311 с.
- 3 Щербина В.В., Попова Е.П. Организационное развитие: теория и практика. – М.: Школа издательского и медиа бизнеса, 2011. – 297 с.
- 4 Валиулова А., Приходько В. Эффективность инструментов управления организацией // Проблемы теории и практики управления. – 2007. – №12. – С. 103-109.
- 5 Герасимов Б.Н., Герасимов К.Б. Методология построения систем управления процессами: монография. – СПб.: СПбГИЭУ, 2012. – 228 с.
- 6 Герасимов К.Б. Методология реформирования системы управления организации: монография. – Самара: Изд-во «СамНЦ РАН», 2014. – 296 с.
- 7 Котелевская И. Оценка эффективности деятельности государственных служащих // <https://pandia.ru/text/78/522/17575.php>. 12.09.2018.
- 8 Есимова Ш.А. Эффективность системы государственного управления: теория и практика: монография. – Хмельницкий: Изд-во ХУУП, 2008. – 358 с.
- 9 Kendrick T. Identifying and Managing Project Risk: essential tools for failure-proofing your project. – N.Y: Amacom, 2015. – 369 p.
- 10 Баснак Д.В. Программно-целевой подход в системе управления государственной службой: дис. ... канд. экон. наук: 08.00.05. – М., 2009. – 145 с.
- 11 Эффективность государственного управления / пер. с англ.; под ред. С.А. Батчикова и С.Ю. Глазьева. – М., 1998. – 842 с.
- 12 Кузнецова Е.С., Богданова А.С. Оценка эффективности проектов в сфере государственного и муниципального управления // Вестник МГТУ. – 2012. – Т. 15, №1. – С. 195-198.
- 13 Schoten P., Nicholls J., Olsen S., Galimidi B. Social Return on Investment: A guide to SROI analysis. – Amstelveen: Lenthe Publishers, 2006. – 140 p.
- 14 Nicholls J., Mackenzie S., Somers A. Measuring real value: a DIY guide to social return on investment. – London, 2007. – 86 p.
- 15 Ситников А.П. Методы оценки эффективности инвестиций в социально-экономические проекты // Вестник Самарского государственного экономического университета. – 2010. – №3 (65). – С. 89-94.
- 16 Брюйн Х. Управление по результатам в государственном секторе. – М.: Институт комплексных стратегических исследований, 2010. – 192 с.
- 17 Owens D., Keegan A. Introducing KPI in the government sector. Possible futures for the HR-functions. – 2008. – 246 p.
- 18 Бунов Е.Г. Социальная эффективность деятельности органов внутренних дел в условиях реформирования системы управления МВД России: дис. ... канд. соц. наук: 22.00.08. – М., 2014. – 250 с.
- 19 Атаманчук Г.В. Теория государственного управления: курс лекций. – Изд. 4-е. – М., 2006. – 493 с.

- 20 Залепукин А.А. К вопросу об эффективности российского законодательства // Правоведение. – 1996. – №2. – С. 15-21.
- 21 Эффективность уголовно-правовых мер борьбы с преступностью / под ред. Б.С. Никифорова. – М., 1968. – 255 с.
- 22 Гишинский Я.И., Ловчикова Е.Н., Могилевский Р.С. и др. Эффективность действия правовых норм. – Л.: Изд-во Ленингр. ун-та, 1977. – 143 с.
- 23 Наказание, его цели и эффективность / Шаргородский М.Д. - Л.: Изд-во Ленингр. ун-та, 1973. - 160 с.
- 24 Ипакян А.П. Оценка эффективности деятельности органов внутренних дел в механизме их реформирования // Тр. Академии управления МВД России. – 2007. – №4. – С. 47-52.
- 25 Власенко Н.А. Теория государства и права: учебное пособие. – Изд. 2-е, перер., доп. и испр. – М.: Проспект, 2011. – 416 с.
- 26 Шевчук Д.А. Теория государства и права. – М.: ЭКСМО, 2009. – 299 с.
- 27 Балугев Е.Н. Пенитенциарная система: плюрализм подходов к обозначению социально-юридического феномена и средств охраны и защиты законности и правопорядка // Общество. Среда. Развитие (Тerra Humana). – 2010. – №3. – С. 111-114.
- 28 Тепляшин П.В. Оценка эффективности пенитенциарной системы: метод факторного анализа // Юридическая наука и правоохранительная практика. – 2015. – №2(32) – С. 80-90.
- 29 Зубкова В.И. Исправление осужденных: реалии и ожидание перемен // Уголовно-исполнительная политика, законодательство и право: современное состояние и перспективы развития: сб. матер. круглого стола, посв. памяти О.В. Филимонова / под ред. В.И. Селиверстова, В.А. Уткина. – М.: Юриспруденция, 2014. – С. 119-125.
- 30 Байканов О. О мерах по снижению «тюремного населения» в Казахстане // <https://www.zakon.kz/4773930-o-merakh-po-snizheniju-tjurenogo.html> 18.09.2018.
- 31 Водополов А.И. Критерии эффективности принимаемых управленческих решений в уголовно-исполнительной системе // Человек: преступление и наказание. – 2014. – №4. – С. 91-96.
- 32 Тепляшин П.В. Постпенитенциарный рецидив как критерий оценки эффективности европейских пенитенциарных систем (критический анализ) // Уголовно-исполнительное право. – 2015. – №4. – С. 74-78.
- 33 Кривенцов, П.А. Латентная преступность в России: криминологическое исследование: автореф. ... канд. юрид. наук: 12.00.08. – М., 2015. – 26 с.
- 34 Терехин В.И., Чернышов В.В. Эффективность УИС: экономико-правовое измерение: монография. – Рязань: Академия ФСИН России, 2015. – 344 с.
- 35 Организация управления в уголовно-исполнительной системе: учебник: в 3 т. / под ред. Ю.А. Чайки. – Рязань: Академия права и управления Минюста России. – 2002. – Т. 1. – 518 с.

36 Данилин Е.М., Евдокимов И.В. Как оценить деятельность воспитательных колоний // Ведомости уголовно-исполнительной системы. – 2014. – №10. – С. 27-31.

37 Полищук Д.А. Критериальная база оценки эффективности правоохранительной деятельности. // Полицейская и следственная деятельность. – 2014. – №1. - С. 1-8.

38 Тепляшин П.В. Концептуальные аспекты эффективности уголовно-исполнительной политики России / П.В. Тепляшин // Актуальные проблемы уголовной и уголовно-процессуальной политики Российской Федерации: матер. всеросс. науч.-практ. конф. – Омск, 2015. – С. 8-13.

39 Тепляшин П.В. Эффективность функционирования пенитенциарных систем: научно-юридический анализ // Правовые проблемы укрепления российской государственности: сб. ст. – Томск: Томский государственный университет, 2015. – С. 76-78.

40 Тепляшин П.В. Эффективность пенитенциарной системы: корреляция факторов, уровни, оптимизация исполнения наказания в виде лишения свободы // Юридическая наука и правоохранительная практика. – 2016. – №4(38). – С. 92-106.

41 Терехин В.И., Чернышов В.В. Системная оценка результатов рецидивных преступлений: эконометрический подход. // Уголовно-исполнительная система в современном обществе и перспективы ее развития: сб. тез. междунар. науч.-практ. конф. – Рязань. Академия ФСИН России, 2015. – Т. 1. - С. 264-268.

42 Hopkin P. Fundamentals of Risk Management: Understanding, Evaluating and Implementing Effective Risk Management. – Ed. 3. – London; Philadelphia: Kogan Page, 2014. – 448 p.

43 Alexander C., Sheedy E. The Professional Risk Managers' Handbook A Comprehensive Guide to Current Theory and Best Practices. – Northfield, 2005. – 1301 p.

44 Leiss W., Hrudey S.E. On Proof and Probability: introduction // In book: Law and Risk. – Vancouver: UBC Press, 2005. – P. 1-19.

45 Mac Alister D. Use of Risk Assessments by Canadian Judges in the Determination of Dangerous and Long-Term Offender Status, 1997-2002 // In book: Law and risk. – Vancouver: UBC Press, 2005. – P. 20-49.

46 Scott D.N. Shifting the Burden of Proof: The Precautionary Principle and Its Potential for the “Democratization” of Risk // In book: Law and risk – Vancouver: UBC Press 2005. – P. 50-85.

47 Valverde M., Levi R., Moore D. Legal Knowledges of Risks // In book: Law and risk. – Vancouver: UBC Press 2005. – P. 86-120.

48 Крючков Р.А. Риск в праве: генезис, понятие и управление: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. – Нижний Новгород, 2011. – 200 с.

49 Тихомиров Ю.А. Правовые риски // Законы России: опыт, анализ, практика. – 2012. – №2. – С. 87-95.

50 Шахрай С.М., Тихомиров Ю.А. Риск и право. – М.: Изд-во Московского университета, 2012. – 64 с.

- 51 Правовые риски в системе публичного управления / под ред. В.И. Авдийского, М.А. Лапиной. – М.: ОТ и ДО, 2014. – 248 с.
- 52 Терехин В.И., Чернышов В.В. Об использовании принципов риск-менеджмента в управлении учреждениями уголовно-исполнительной системы // Международный пенитенциарный журнал. – 2015. – №2. – С. 118-122.
- 53 Капустина Н.В. Методология управления развитием организации на основе риск-менеджмента: дис. ... док. экон. наук: 08.00.05. – М., 2015. – 350 с.
- 54 Атаев А.М. Управление рисками инновационного проекта на основе экспертно-аналитических методов: дис. ... канд. экон. наук: 08.00.05. – М., 2012. – 112 с.
- 55 Кондратьев В.Д. Задача выбора мероприятий программы обеспечения безопасности дорожного движения // Системы управления и информационные технологии. – 2008. – №1(31). – С. 41-43.
- 56 Половинкина, А.И., Буркова И.В., Потапенко А.М. Разработка стратегии реализации проекта с учетом риска // Современные сложные системы управления: сб. науч. тр. 8-й науч. конф., Краснодар-Воронеж-Сочи. – 2005. – С. 119-125.
- 57 Зубарев В.В., Половинкина А.И., Христюк А.С. Алгоритм множественной индексации в задачах формирования программ с учетом риска // Системы управления и информационные технологии. – 2011. – №4(46). – С. 34-37.
- 58 Баркалов С.А., Котенко А.М., Половинкина А.И., Шевченко Л.В. Управление риском в организационных проектах // Вестник Воронеж. гос. техн. унта. – 2003. – №2(3). – С. 83-90.
- 59 Баркалов С.А., Половинкина А.И., Шевченко Л.В. Управление проектными рисками // Системы управления и информационные технологии. – 2005. – №2(19). – С. 68-71.
- 60 Половинкина А.И. Модели и алгоритмы управления рисками в региональных системах: дис. ... док. техн. наук: 05.13.10. – М., 2012. – 264 с.
- 61 Шевченко Л.В. Управление проектными рисками в строительстве: дис. ... канд. техн. наук: 05.13.10. – Воронеж: ВГАСУ, 2005. – 117 с.
- 62 World Prison Brief, International Centre for Prison Studies <http://www.prisonstudies.org/country/kazakhstan>. 19.09.2018.
- 63 Chomil K. The Probation Service in Singapore // <https://www.unafei.or.jp/publications/pdf/>. 24.12.2018.
- 64 South N., Weiss R.P. Comparing Prison Systems. Toward a Comparative and International Penology. – London; New York: Routledge, 1999. – 508 p.
- 65 L.M. An Analytical Study of South African Prison Reform after 1994// <http://etd.uwc.ac.za/xmlui/bitstream/handle/11394/4627/>. 03.10.2018.
- 66 World Prison Brief data USA 2018 // <http://www.prisonstudies.org/country/USA> 26.08.2018.
- 67 Mauer M. Thinking About Prison and its Impact in the Twenty-First Century // <http://www.sentencingproject.org/>. 16.07.2018.
- 68 O'Connor R. The United States Prison System: A Comparative Analysis. Scholar Commons Citation 2014 // <http://scholarcommons.usf.edu/>. 05.05.2018.

- 69 Турчина М.О. Пенитенциарная система США. Современные вопросы мировой науки, 2010 // <http://www.rusnauka.com/>. 21.09.2018.
- 70 Ковалёв Н.П. Пенитенциарные системы: сравнительный анализ организационно-правовых форм: аналит. записка // <http://www.zakon.kz/134443-analiticheskaja-zapiska-penitenciarnye.html> 18.07.2018.
- 71 Исправительная Служба Канады // <http://www.csc-scc.gc.ca/text/lins-eng.shtml>. 21.10.2018.
- 72 Griffiths C.T., Dandurand Y., Murdoch D. The Social Reintegration of Offenders and Crime Prevention // <https://www.publicsafety.gc.ca>. 12.03.2018.
- 73 Тепляшин П.В. Теоретические основы классификации и типологизации европейских пенитенциарных систем // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения – 2014. – №6. – С. 1140-1151.
- 74 Aranda M. National monitoring bodies of prison conditions and the European standards // <http://www.prisonobservatory.org/>. 02.05.2018.
- 75 Тепляшин П.В. Стратегия «Harm reduction» («сокращения вреда») в пенитенциарной политике скандинавских стран // Актуальные проблемы уголовной и уголовно-процессуальной политики Российской Федерации: матер. междунар. науч.-практ. конф. – Омск, 2017. – С. 38-42.
- 76 Heard C. Alternatives to imprisonment in Europe: A handbook of good practice // <http://www.prisonobservatory.org>. 14.05.2018.
- 77 Bauwens A, Devos A. Probation in Europe Belgium // <http://www.cer-probation.org/wp-content/uploads/2015/03/Chapter-Belgium-final.pdf> 24.08.2018.
- 78 Шуман Е. Как выглядят немецкие тюрьмы. Deutsche Welle // <https://www.dw.com/ru/>. 08.09.2018.
- 79 Мищенко О. В тюрьмах Германии не хватает мест // <http://www.dw.com/ru/>. 22.04.2018.
- 80 Kładoczny P. and Wolny M. Prison conditions in Poland // <http://www.prisonobservatory.org/index.php?option>. 03.09.2018.
- 81 Тепляшин П.В. Французский тип европейских пенитенциарных систем // Вестник Самарского юридического института. – 2016. – №1(19). – С. 65-71.
- 82 Тепляшин П.В. Восточноевропейский тип пенитенциарных систем // Lex Russica. – 2017. – №3(124). – С. 176-194.
- 83 Тепляшин П.В. Некоторые особенности исправительного воздействия на осужденных в учреждениях восточноевропейского пенитенциарного типа // Уголовно-исполнительная система сегодня: взаимодействие науки и практики: матер. науч.-практ. конф. – Новокузнецк, 2016. – С. 47-50.
- 84 Клейменов И.М. Сравнительная криминология: криминализация, преступность, уголовная политика в условиях глобализации: автореф. ... док. юрид. наук: 12.00.08. – Омск, 2015. – 40 с.
- 85 Ferrell J. Cultural Criminology: Theories of Crime. – London: Routledge, 2011. – 604 p.
- 86 Осипов В.С. Криминологические аспекты тюремной субкультуры и меры по ее противодействию // Вестник Владимирского юридического института. – 2012. – №2. – С. 43-46.

- 87 Дмитриев Ю.А., Казак Б.Б. Пенитенциарная психология: учебник. – Р-на-Д.: Феникс, 2007. – 682 с.
- 88 Fleisher M.S., Decker S.H. An overview of the challenge of prison gangs // Corrections Management Quarterly. – 2001. – Vol. 5. – P. 1-11.
- 89 Александров Ю.К. Очерки криминальной субкультуры. – М.: Права человека, 2001. – 152 с.
- 90 Camp G. M., Graham C. C. Prison gangs: Their extent, nature, and impact on prisons // <https://www.ncjrs.gov/pdffiles1/Digitization/99458NCJRS.pdf> 16.08.2019.
- 91 Клейменов И.М. Группировки в местах лишения свободы // Психопедагогика в правоохранительных органах. – 2006. – №3. – С. 106-108.
- 92 Griffin M.L., Pyrooz D.C. Decker S.H. Surviving and thriving: The growth, influence and administrative control of prison gangs // In book: In Crime and crime reduction: The importance of group processes. – New York: Routledge. 2013 – P. 137-156.
- 93 Омельченко О.А. Римское право: учебник. – Изд. 3-е, испр. и доп. – М.: Изд-во «ЭКСМО», 2005. – 221 с.
- 94 Бертрам Д.Г. История розги: в 3 т. / пер. с англ. А.Б. Головин. – М.: Просвет, 1992. – Т. 1. – 288 с.
- 95 Scott G.R. The history of corporal punishment: A Survey of Flagellation in its Historical, Anthropological and Sociological Aspects. – London. 2003. – 276 p.
- 96 History Of Corporal Punishment // <http://www.ukessays.com/essays/> 27.09.2018.
- 97 Cooper W.M. A History of the Rod: Flagellation & the Flagellants in All Countries from the Earliest Period to the Present Time. – Abingdon: Routledge, 2005. – 544 p.
- 98 Andero A.A., Stewart A. Issue of corporal punishment // Journal of Instructional Psychology. - 2002. – Vol. 29, №2. – P. 90-96.
- 99 Corporal Punishment Encyclopedia of Crime and Justice The Gale Group, 2002 // <https://www.encyclopedia.com/social-sciences-and-law/law/crime-and-law-enforcement/corporal-punishment> 26.04.2018
- 100 Lansford J.E. The Special Problem of Cultural Differences in Effects of Corporal Punishment // Law and Contemporary Problems. –2010. – Vol. 73, №2. – P. 89-106.
- 101 Gleissner J. D. Prison Overcrowding Cure: Judicial Corporal Punishment of Adults Crim // Law Bulletin. – 2013. – №49. – P. 41.
- 102 Клейменов И.М. Деформации профессионального правосознания // Правовая культура и правовой нигилизм: сб. матер. межвуз. конф. – Омск: Омская академия МВД России, 2006. – С. 178-181.
- 103 Final Report of the Supplementary Human Dimension Meeting on Prison Reform // <https://www.osce.org/odihr/19925?download=true> 17.07.2018.
- 104 United Nations Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners // <https://undocs.org/en/A/RES/70/175> 21.08.2019.
- 105 Loucks N. Prison Rules: A Working Guide Prison Reform Trust 2000 // <http://www.prisonreformtrust.org.uk/>. 26.05.2018.

- 106 Raffaelli R. Prison conditions in the Member States: selected European standards and best practices // <http://www.europarl.europa.eu/cmsdata>. 26.08.2018.
- 107 European Prison Rules, 2006. Recommendation of the Committee of Ministers to member states // <http://pjp-eu.coe.int/documents>. 28.12.2018.
- 108 Овсянникова А., Росман Э. Пенитенциарные системы и пенитенциарные реформы в зарубежных странах: аналит. обзор. – М.: ЦСР, 2017. – 42 с.
- 109 The historical development of prisons in South Africa: A penological perspective // <http://dspace.nwu.ac.za/>. 18.09.2018.
- 110 Ташкинбаев Р. С тех пор как КУИС перешел в МВД, количество попыток увеличилось // <https://tengrinews.kz/conference/160/> 12.08.2018.
- 111 Указ Президента Республики Казахстан. О Концепции правовой политики Республики Казахстан на период с 2010 до 2020 года (с изменениями и дополнениями от 16.01.2014 г.): утв. 24 августа 2009 года, №858.
- 112 Katasonov V. The American Gulag as the latest form of capitalism Strategic Culture // <https://www.strategic-culture.org/news/2012/11/23/>. 21.09.2018.
- 113 Deady C.W. Incarceration and Recidivism: Lessons from Abroad // <http://www.salve.edu/sites/>. 08.04.2018.
- 114 McGuckin J. Prison Management Booklet. Council of Europe. 2017 // <https://rm.coe.int/prison-management-booklet/1680713d65> 18.08.2018
- 115 Miceli V. Analyzing the Effectiveness of Rehabilitation Programs // <http://digitalcommons.uri.edu/>. 23.06.2018.
- 116 Балтабаев К.Ж. Проблемы сокращения «тюремного населения» в Казахстане // Пенитенциарная профилактика: теоретическое обоснование и проблемы реализации в контексте достижения целей уголовного наказания: сб. матер. науч. семинара. – Астана: ЕНУ им. Л.Н. Гумилева, 2013. – С. 5-17.
- 117 Федоров А.С. Полюса и центры роста как современный формат устойчивого регионального развития: дис. ... канд. экон. наук. – Краснодар, 2017. – 195 с.
- 118 Новикова И.С. Совершенствование производственного сектора учреждений УИС Российской Федерации // conf.sfu-kras.ru/sites/mn2013/thesis/s021/s021-027.pdf 01.06.2018.
- 119 Бегишева К.А. Организация труда осужденных в уголовно-исполнительной системе: направления деятельности: автореф. ... канд. экон. наук: 08.00.05. – Томск, 2012. – 17 с.
- 120 Бежашвили И. Система наказаний в некоторых зарубежных странах // <http://shalom-zk.ru/2011/02/sistema-nakazaniy-v-nekotorykh-zarubezhnykh-stranax/> 19.08.2018.
- 121 Радченко Е. П. Механизмы управления развитием государственно-частного партнерства в пенитенциарной системе: автореф. ... канд. экон. наук: 08.00.05. – М.: РАНХиГС, 2013. – 24 с.
- 122 Ruggiero V., Ryan M. Punishment in Europe: A Critical Anatomy of Penal Systems. - London: Palgrave Macmillan, 2013. – 322 p.
- 123 Locked Up Potential. A Strategy for Reforming Prisons and Rehabilitating Prisoners // <http://www.centreforsocialjustice.org.uk>. 09.04.2018.

- 124 План нации - 100 конкретных шагов по реализации пяти институциональных реформ Главы государства Нурсултана Назарбаева (май 2015 года) // <http://www.adilet.gov.kz/ru/node/108809> 11.02.2017.
- 125 Дуйсенова С. Перерегистрируй это! // <http://www.time.kz/articles/territory/2018/03/19/pereregistriruj-eto> 24.08.2019.
- 126 World Prison Brief 2018 // http://www.prisonstudies.org/highest-to-lowest/prison-population-total?field_region_taxonomy_tid=All 16.08.2018.
- 127 Шеломенцева В.П. Уровень жизни как критерий социально-экономического расслоения казахстанского общества: автореф. ... док. соц. наук: 22.00.03. – Тюмень, 2002. – 54 с.
- 128 Куница С.М. Анализ основных социально-экономических условий повышения уровня жизни населения в Казахстане: факторы снижения бедности и роль государства // Вестник КазНУ им. Аль-Фараби. Серия экономическая. – 2009. – №6. – С. 46-53.
- 129 Авров А. Индикаторы потенциального социально-экономического эффекта, связанного с неравенством в доходах населения // Экономика и статистика. – 2011. – №3. – С. 58-62.
- 130 Кошанов А. Индустриально-инновационные вызовы глобализации и новые императивы социализации общественного производства в Казахстане // Экономика: стратегия и практика. – 2012. – №2(22) – С. 6-11.
- 131 Кривенцов П.А. Латентная преступность в России: криминологическое исследование: автореф. ... канд. юрид. наук: 12.00.08. – М.: МГЮА, 2015. – 26 с.
- 132 Торопин Ю.В. Латентная преступность и использование ее показателей в деятельности органов внутренних дел: по материалам Центрального федерального округа: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.08. – М.: Моск. гос. лингвист. ун-т, 2013. – 266 с.
- 133 Ferrell J. Cultural Criminology: Theories of Crime. – Abingdon: Routledge, – 2011. – 604 p.
- 134 Клейменов И.М. Сравнительная криминология: криминализация, преступность, уголовная политика в условиях глобализации: автореф. ... док. юрид. наук: 12.00.08. – Омск, Омская академия МВД России, 2015. – 40 с.
- 135 Турецкий Н. Как меняется пенитенциарная система в Казахстане // <http://www.zakon.kz/>. 26.06.2018.
- 136 Пути реформирования государственных органов в свете концептуальных программных документов // www.zakon.kz/4623952-puti-reformirovaniya-gosudarstvennykh.html 15.07.2018.
- 137 Послание Президента Республики Казахстан Н.А. Назарбаева народу Казахстана «Новое десятилетие – новый экономический подъем – новые возможности Казахстана» // <http://online.zakon.kz/Document/>. 21.03.2018.
- 138 Указ Президента Республики Казахстан. О мерах по повышению эффективности правоохранительной деятельности и судебной системы в Республике Казахстан: утв. 17 августа 2010 года, №1039.
- 139 Ряд функций МВД Казахстана передаются другим ведомствам и в конкурентную среду // <https://yk.kz/news/show/7965?print> 16.08.2018.

140 Выступление Президента РК Н.А. Назарбаева на совещании по вопросу реформирования правоохранительных органов // <https://www.zakon.kz/181707-vystuplenie-prezidenta-rk.html>. 17.08.2018.

141 Постановление Правительства Республики Казахстан. Программа развития уголовно-исполнительной системы в Республике Казахстан на 2012-2015 годы: утв. 9 июня 2012 года, №775 (утратило силу).

142 Министерство внутренних дел // <http://mvd.gov.kz/portal/page/portal/mvd/MVD>. 19.05.2018.

143 Министерство финансов <http://www.minfin.gov.kz/irj/portal/>. 19.05.2018.

144 Канафин Д.К. Обзор основных новелл Уголовно-процессуального кодекса Республики Казахстан // <https://online.zakon.kz/>. 19.04.2018.

145 Слепцов И.В. Уголовно-исполнительное право Республики Казахстан. Общая часть: в схемах, определениях и комментариях: учебное пособие. – Костанай: Костанайская академия МВД РК им. Ш. Кабылбаева, 2017. – 366 с.

146 Указ Президента Республики Казахстан. Об утверждении Стратегического плана развития Республики Казахстан до 2025 года и признании утратившими силу некоторых указов Президента Республики Казахстан: утв. 15 февраля 2018 года, №636.

147 Шибутов М. Какие преступления наносят наибольший ущерб Казахстану и казахстанцам? // <https://regnum.ru/news/economy/2388724.html> 16.05.2018.

148 Мектепбаева С.К. Для чего необходима стратегия тюремной реформы? // Семинар национального уровня «Содействие реформе правосудия Казахстана» // <https://online.zakon.kz/>. 15.06.2018.

149 Указ Президента Республики Казахстан. Об утверждении Комплексной стратегии социальной реабилитации граждан, освободившихся из мест лишения свободы и находящихся на учете службы пробации, в Республике Казахстан на 2017-2019 годы: утв. 8 декабря 2016 года, №387.

150 Бочарова М. РГП «Еңбек» превратилось в источник личного обогащения его руководителей – Генпрокуратура // <https://vlast.kz/novosti/27696-rgp-ebek-prevratilos-v-istocnik-licnogo>. 13.09.2018.

151 Handbook for prison managers and policymakers on Women and Imprisonment. Criminal Justice Handbook Series. 2008 // www.unodc.org/. 16.05.2018.

152 Нурсейтова Т. Тюремное население Казахстана начало расти, дальше будет больше. Интервью с А.Ш. Аккулевым // https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=31445044#pos=0;0 04.07.2018.

153 Нурсейтова Т. Тюремные учреждения Казахстана должны стать независимыми от МВД. Интервью с региональным директором Международной тюремной реформы (PRI) в Центральной Азии А. Шамбиловым // <https://www.zakon.kz/4873763>. 05.07.2018.

154 Нурсейтова Т. Для расследования пыток в Казахстане нужно создать отдельное ведомство. Интервью с региональным директором Международной

тюремной реформы (PRI) в Центральной Азии А. Шамбиловым // <https://www.zakon.kz/>. 07.07.2018.

155 О состоянии законности в уголовно-исполнительной системе. Выступление Генерального Прокурора РК на заседании коллегии 19 апреля 2018 года // <http://prokuror.gov.kz/rus/>. 16.05.2018.

156. Касымов К.Н. Строительство новой колонии оказалось слишком дорогим - глава МВД РК // https://tengrinews.kz/kazakhstan_news. 16.05.2018.

157 Саламатов Е.А. Уголовный кодекс – главная основа эволюции тюремной системы 12 мая 2017 года // <https://www.zakon.kz/>. 16.10.2018.

158 Саламатов Е.А. Экспертное заключение на Концепцию проекта Уголовно-исполнительного кодекса Республики Казахстан (новая редакция) // http://online.zakon.kz/Document/?doc_id=31295217#pos=0;0 16.10.2018.

159 Касымов К.Н. Состояние и перспективы дальнейшего развития уголовно–исполнительной системы Республики Казахстан: докл. // <http://www.parlam.kz/ru/mazhilis/government-hour/3> 07.03.2018.

160 В Мажилисе обсуждены актуальные вопросы реформирования уголовно-исполнительной системы // <http://www.parlam.kz/ru/mazhilis/news-details/id24431/1/1> 19.05.2018.

161 Информация по планируемым проектам ГЧП в Республике Казахстан. Казахстанский Центр государственно-частного партнерства, 2016 // <http://kzppp.kz/wp-content/uploads/2016/07/итоговый-реестр.xlsx> 24.08.2018.

162 Давыдова К. Новые тюрьмы на основе ГЧП в Казахстане строить не будут // <https://www.zakon.kz/4879684>. 17.04.2018.

163 Сакенов С. МВД Казахстана отказалось от строительства новых колоний в рамках ГЧП, Курсив, 25.09.2017 // <https://www.kursiv.kz/>. 19.09.2018.

164 Муканов Б. В Правительстве отказались от строительства новых тюрем из-за дороговизны проектов // <https://informburo.kz/>. 06.08.2018.

165 Кучуков Т. КУИС: пора менять всю систему <http://www.time.kz/articles/risk/2018/02/07/kuis-pora-menjat-vsju-sistemu>. 14.12.2018 г.

166 Жовтис Е. Комментарии к действующему Уголовно–исполнительному кодексу РК и предложения по внесению в него изменений и дополнений // <https://www.zakon.kz/4834538>. 29.01.2018.

167 Асанов Ж. Выступление на втором Форуме тюремной реформы «Занятость в колониях» // <http://prokuror.gov.kz/rus/>. 12.08.2018.

168 Каирбеков Д.М. Повышение эффективности реформирования казахстанской пенитенциарной системы на основе мониторинга проектных рисков // Казахстан-Спектр. –2017. – №3(81). – С. 84-103.

169 Закон Республики Казахстан. О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам совершенствования правоохранительной системы: принят 3 июля 2017 года, №84–VI.

170 Попова М. В Казахстане только 15% дел о пытках передается в суд. Atameken Business Channel // <http://abctv.kz/ru/news/v-kazahstane>. 12.05.2018.

171 Абжекенова Н. Слепой должен оглохнуть – как работает тюремная система Казахстана Интервью экспертов Международной тюремной реформы (PRI) в Центральной Азии М. Когамов и Ж. Косыбаев // <https://www.caravan.kz/gazeta/>. 12.08.2018.

172 Тукушева А. МВД РК ждет глобальная реформа: часть сотрудников могут лишиться погон // <http://today.kz/news/kazakhstan>. 17.08.2018.

173 Информационное агентство «Regnum» В Казахстане расходы на заключенного в 2,5 раза выше прожиточного минимума // <https://regnum.ru/news/2407574.html>. 24.12.2018.

174 Рахимбердин К.Х. Экспертное заключение по уголовно-исполнительному регулированию противодействия пыткам и жестокому обращению в Республике Казахстан // <https://www.zakon.kz/4861037>. 09.09.2018.

175 Агафонов С.М., Россихина Л.В. Оптимизация планов исправительных учреждений УИС с учетом рисков // Вестник Воронеж. ин-та ФСИН России. – 2014. – №1. – С. 52-59.

176 Сара Садык, Неисправительные учреждения. Пенитенциарная система РК нуждается в кардинальной реформе Central Asia Monitor // <https://camonitor.kz/31397>. 22.12.2018.

177 Во сколько обходится содержание одного осужденного в Казахстане // <https://www.inform.kz/ru/>. 20.12.2018.

178 Генеральная прокуратура: РГП «Енбек» превратилось в рассадник коррупции // <https://www.ng.kz/modules/news/>. 24.12.2018.

ПРИЛОЖЕНИЕ А

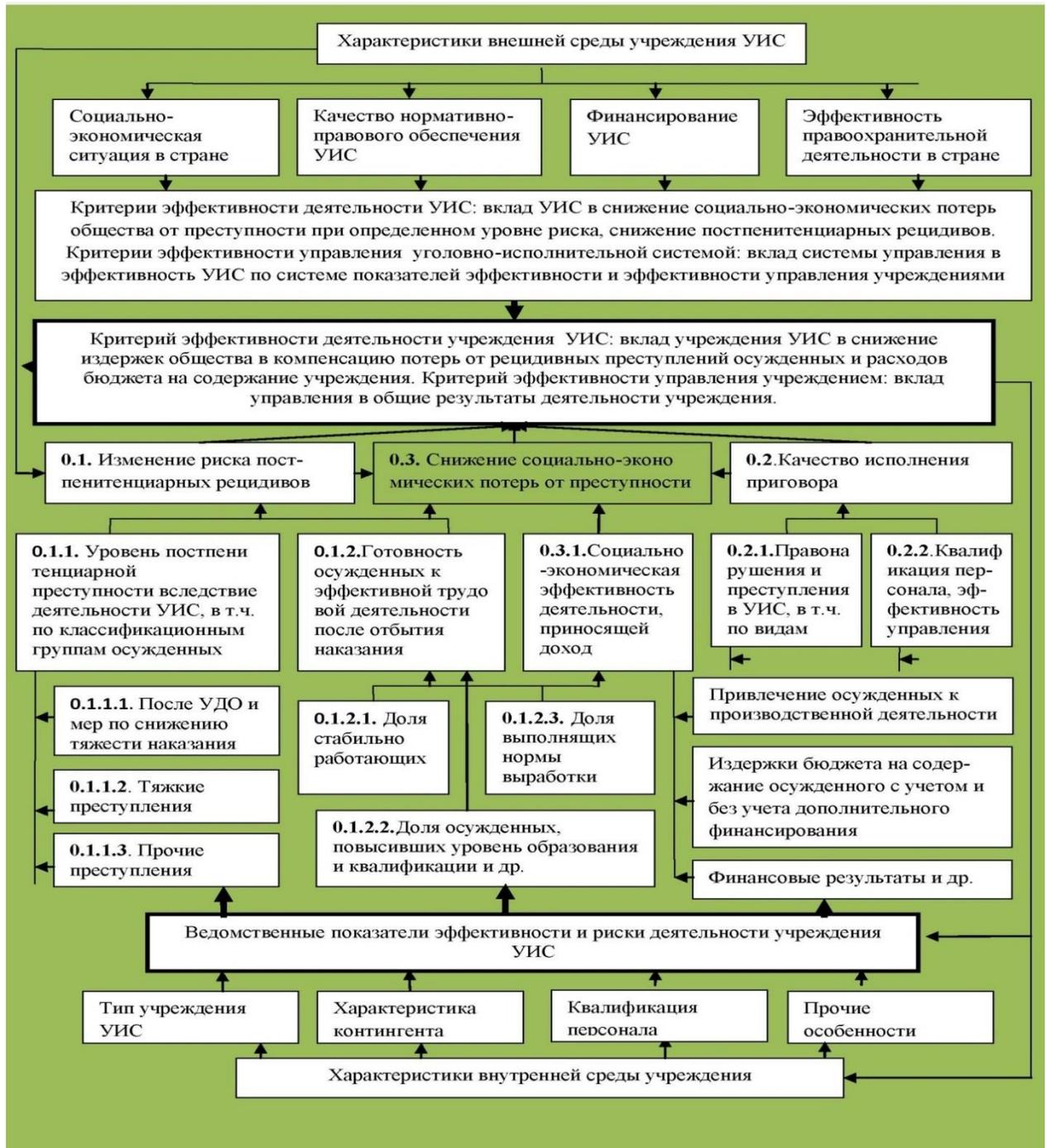


Рисунок А.1 – Система показателей эффективности учреждений пенитенциарной системы

ПРИЛОЖЕНИЕ Б

Таблица Б.1 - Алгоритм формирования стратегии риск-менеджмента в учреждениях пенитенциарной системы

Этапы	Содержание	Исполнитель	Ограничения и проблемы	Способы снижения ограничений
1	2	3	4	5
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 будущее как аналог прошлого.	Специалисты учреждения могут объективно оценить специфические проблемы учреждения, но могут быть недостаточно подготовлены в вопросах ожидаемых изменений внешней среды	Формирование команды экспертов, в состав которых войдут наиболее квалифицированные специалисты пенитенциарной системы и смежных правоохранительных 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, 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 пенитенциарной системы	Основные проблемы этапа - оценка достаточности ресурсов и правового обеспечения; - преодоление оппортунизма персонала	Проведение широкого обсуждения специалистами пенитенциарной системы, обобщение передового опыта
4	Идентификация рисков, принятие которых способно содействовать достижению целей организации, и механизм их использования	Специалисты учреждения, территориальных органов пенитенциарной системы	Необходимость проведения соответствующих теоретических и эмпирических исследований	Инициация правоохранительным и органами, включая пенитенциарную систему, исследований по управлению рисками. Ожидаемые результаты: - организация процесса принятия риска; - состав эффекта

Продолжение таблицы Б.1

1	2	3	4	5
5	Обоснование условий эффективного использования рисков	Специалисты учреждения, территориальных органов пенитенциарной системы, научные работники	Основные ограничения: - идентификация ведомственных ограничений; - необходимость обоснования их снижения (устранения)	Проведение широкого обсуждения ограничений специалистами пенитенциарной системы, обобщение передового опыта и предложений ученых
6	Разработка и принятие программу мер по реализации возможностей получения выгод от рисков	Специалисты учреждения, территориальных органов пенитенциарной системы и сотрудники научных организаций	-Ограничения ресурсов; -необходимость внесения определенных изменений в организацию управления учреждениями	Разработка и принятие обоснованных предложений по изменению ведомственных инструкций и нормативов
7	Мониторинг, анализ и корректировка исполнения программы	Специалисты пенитенциарной системы и территориальных органов	Обоснованность системы учета и отчетности исполнения программы	Оперативная доработка при формировании форс-мажорных рисков и ограничений

ПРИЛОЖЕНИЕ В

Сценарий интервью руководителей подразделений исправительных учреждений

1. Какой показатель следует использовать для оценки эффективности реформирования пенитенциарной системы?

- а) уровень постпенитенциарного рецидива;
- б) уровень постпенитенциарного рецидива с поправкой на уровень латентной преступности;
- в) результаты оценки по нескольким правовым, экономическим и социальным критериям;
- г) результаты оценки проектных рисков;
- д) другое;
- е) затрудняюсь ответить на этот вопрос.

Можно отметить несколько вариантов ответа.

2. Как на практике оценивается уровень риска в казахстанских учреждениях пенитенциарной системы?

Уровень риска оценивается:

- а) по количественным показателям, характеризующим динамику и структуру правонарушений в учреждении пенитенциарной системы;
- б) по состоянию взаимодействия между подразделениями учреждений пенитенциарной системы при принятии решений о постановке на профилактические учеты;
- в) по количеству лиц, поставленных на профилактический учет, отказавшихся от противоправного поведения;
- г) по состоянию индивидуально-профилактической работы сотрудников, закрепленных за лицами, поставленными на профилактический учет;
- д) другое;
- е) затрудняюсь ответить на этот вопрос.

Можно отметить несколько вариантов ответа.

3. Что препятствует внедрению методов риск-менеджмента в практику управления казахстанскими учреждениями пенитенциарной системы?

- а) исполнение нормативных и ведомственных актов содержания осужденных в пределах должностных обязанностей снижает ответственность за последствия риска;
- б) руководители учреждений пенитенциарной системы не только не склонны к идеологии риск-менеджмента, но и не считают возможным принимать на себя риск;
- в) в пенитенциарной системе не ведется оценка и учет отдельных видов риска;
- г) в пенитенциарной системе отсутствует инструментарий количественной оценки рисков постпенитенциарных преступлений;

д) функции риск-менеджмента в учреждениях пенитенциарной системы не интегрированы в единой структуре;

е) другое;

ж) затрудняюсь ответить на этот вопрос.

Можно отметить несколько вариантов ответа.

4. Допускаете ли Вы возможность использования технологий и методов управления бизнес-организациями для совершенствования реформирования казахстанской пенитенциарной системы?

а) да, допускаю, если речь идет о программно-целевом подходе;

б) да, допускаю, если речь идет методах проектного риск-менеджмента;

в) да, допускаю, если речь идет о неизвестных мне методах;

г) нет, не допускаю;

д) затрудняюсь ответить на этот вопрос.

5. Какие процедуры необходимы для анализа чувствительности проектов реформирования пенитенциарной системы к изменению факторов риска?

а) организуется опрос достаточно большой группы экспертов и формируется эмпирическая база для дальнейших исследований;

б) по этой эмпирической базе проводится факторный анализ по методу главных компонент, цель которого - выявление латентных факторов и их связи с факторами риска;

в) разрабатываются эконометрические модели, связывающие приоритеты (задачи) проектов с основными факторами риска, которые наиболее тесно коррелируют с латентными факторами;

г) проводится расчет эластичности приоритетов (задач) проектов по основным факторам риска;

д) все вышеперечисленные - от а) до г);

е) ни одной: используется специальная компьютерная программа;

ж) затрудняюсь ответить на этот вопрос.

Можно отметить несколько вариантов ответа.

6. Среди перечисленных ниже отметьте утверждения, с которыми Вы а) полностью согласны; б) категорически не согласны; в) не имеете достаточной информации для ответа.

Утверждение 1

Уголовно-исполнительная система имеет высокий уровень неопределенности и риска, которые определяются 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.

Утверждение 2

Цель управления пенитенциарной системой состоит в минимизации потерь при определенном уровне риска или минимизации риска при некотором

допустимом уровне социальных и экономических издержек, включая бюджетные ресурсы на ее содержание.

Утверждение 3

Анализ степени выполнения намеченных целей при программно-целевом подходе отражает не эффективность пенитенциарной системы, а результативность управления;

Утверждение 4

Оценка эффективности должна проводиться в соотнесении результатов с объемом ресурсов, затраченных на их достижение.

Утверждение 5

Эффективность должна оцениваться при помощи нескольких показателей - как описательных (качественных), так и количественных.

Утверждение 6

Критерии оценки должны быть не абсолютными, а относительными, они могут быть оценены только в динамике, как улучшение или ухудшение относительно показателей прошлого периода.