

УДК 343.847

DOI 10.46741/2076-4162-2019-13-1-43-49

## **Методика оценки эффективности деятельности уголовно-исполнительных инспекций: проблемы и пути совершенствования**

**П. В. ГОЛОДОВ** – профессор кафедры административно-правовых дисциплин ВИПЭ ФСИН России, кандидат юридических наук, доцент

### Реферат

В статье рассматриваются отдельные вопросы оценки эффективности деятельности уголовно-исполнительных инспекций. Исследованы понятие и сущность эффективности уголовно-исполнительной деятельности в контексте положений теории государственного управления. Проведен анализ существующей методики сравнительной рейтинговой оценки деятельности филиалов и иных подразделений уголовно-исполнительных инспекций с позиции достижения целей уголовного наказания и уголовно-исполнительного законодательства, реализации полномочий уголовно-исполнительных инспекций. Исследован стимулирующий потенциал данной методики, выявлены ее недостатки, выдвинуты авторские предложения по ее совершенствованию.

Действующая система рейтинговой оценки деятельности уголовно-исполнительных инспекций и их филиалов позволяет усилить контроль за исполнением уголовных наказаний и иных мер уголовно-правового характера без изоляции осужденных от общества. Однако ее роль в части реализации задач исправления осужденных, стимулирования их правопослушного поведения, профилактики и предупреждения повторных преступлений прослеживается недостаточно. Система оценочных показателей активизирует деятельность уголовно-исполнительных инспекций в большей степени в части выявления нарушений, допущенных осужденными, и принятия соответствующих мер реагирования.

Предлагается совершенствование методики сравнительной рейтинговой оценки за счет установления пропорциональности применяемых в ней критериев и показателей, их необходимой детализации и укрупнения посредством расчета интегральных оценочных показателей.

**Ключевые слова:** эффективность исполнения наказаний; уголовно-исполнительная инспекция; сравнительная рейтинговая оценка; предупреждение преступлений; стимулирование правопослушного поведения.

12.00.08 – Уголовное право и криминология; уголовно-исполнительное право

## Effectiveness assessment technique of the penal inspections activities: problems and improvement means

**P. V. GOLODOV** – Professor of the Department of Administrative and Legal Disciplines of the Vologda Institute of Law and Economics of the Federal Penal Service of Russia, PhD. in Law, Associate Professor

### Abstract

The article deals with some issues of evaluating the effectiveness of the penal inspections activities. The concept and essence of the effectiveness of the penal activity is researched in the context of the provisions of the theory of public administration. There is made analysis of the existing methodology of comparative rating of the activities of branches and other departments of the penal inspections from the point of view of achieving the goals of criminal punishment and penal legislation, the implementation of the powers of the penal inspections. The stimulating potential of this technique has been researched, its shortcomings have been established, and the author's suggestions for its improvement are given.

The current rating system for the activities of the penal inspections and their branches allows to strengthen control over the execution of criminal penalties and other measures of a criminal law nature without isolating convicts from society. But its stimulating role in the implementation of the tasks of convict's correction, stimulation of their law-abiding behavior, prophylaxis and prevention of repeat crimes is not enough traced. The system of evaluating indicators stimulates the activities of the penal inspection to a greater extent in terms of identifying violations committed by convicts and the adoption of appropriate response measures.

It is proposed to improve the methodology of comparative rating by establishing the proportionality of the criteria and indicators applied in it, their necessary detailing and consolidation through the calculation of integrated performance indicators.

**Key words:** the effectiveness of the sentences execution; penal inspection; comparative rating assessment; crime prevention; promotion of law-abiding behavior.

12.00.08 – Criminal law and criminology; penal law

Любая целесообразная общественная деятельность нуждается в оценке с позиций эффективности. Не является исключением и деятельность учреждений и органов уголовно-исполнительной системы. Оценка ее эффективности является ключевым аспектом в плане достижения целей уголовного

наказания и стимулирования высоких результатов правоприменительной деятельности в данной области.

Рассмотрим вопрос оценки эффективности уголовно-исполнительной деятельности на примере уголовно-исполнительных инспекций и их филиалов. Специфика наказа-

ний и иных мер уголовно-правового характера, не связанных с изоляцией осужденных от общества, накладывает свой отпечаток на деятельность уголовно-исполнительных инспекций, что, в свою очередь, проявляется в особенностях оценки их эффективности, выборе критериев, показателей и методов такой оценки. Множественность субъектов процесса исправления осужденных, состоящих на учете в уголовно-исполнительных инспекциях, предупреждения совершения ими повторных преступлений, а также открытый характер отбывания альтернативных лишению свободы видов наказаний, выражающийся в отсутствии непрерывного контроля за осужденными, ограниченными возможностями уголовно-исполнительных инспекций влиять на их личность и поведение, затрудняют определение объективных и достаточных критериев оценки. Вместе с тем наукой и практикой выработаны различные подходы и предложены конкретные методики оценки деятельности уголовно-исполнительных инспекций.

Рассмотрим данный вопрос на примере методики рейтинговой оценки деятельности филиалов, межмуниципальных филиалов и структурных подразделений уголовно-исполнительных инспекций УФСИН России по Вологодской области (далее – методика рейтинговой оценки), утвержденной приказом УФСИН России по Вологодской области от 04.12.2017 № 527 «Об утверждении формы рейтинговой оценки деятельности уголовно-исполнительных инспекций УФСИН России по Вологодской области» [3].

В основу данной методики положены оценочные показатели, закрепленные приказом ФСИН России от 08.04.2013 № 172 «Об утверждении Положения об определении рейтинговой оценки деятельности уголовно-исполнительных инспекций территориальных органов Федеральной службы исполнения наказаний» [4], а также использован ряд дополнительных показателей. Итак, в число оценочных (рейтинговых) показателей включены следующие:

1. Отношение количества лиц, состоявших на учете и совершивших повторные преступления в отчетном периоде, к количеству лиц, состоявших на учете (П1).

2. Отношение количества состоявших на учете условно осужденных, на которых возложены дополнительные обязанности в период испытательного срока, к количеству состоявших на учете условно осужденных (П2).

3. Отношение количества состоявших на учете условно осужденных, которым прод-

лен испытательный срок, к количеству состоявших на учете условно осужденных (П3).

4. Отношение среднесписочной численности осужденных к исправительным работам, привлеченных к труду, к среднесписочной численности осужденных к исправительным работам, подлежащих привлечению к труду, за отчетный период (П4).

5. Отношение среднесписочной численности осужденных к обязательным работам, привлеченных к труду, к среднесписочной численности осужденных к обязательным работам, подлежащих привлечению к труду, за отчетный период (П5).

6. Отношение количества состоявших на учете осужденных к ограничению свободы, на которых возложены дополнительные ограничения в период отбывания наказания, к количеству состоявших на учете осужденных к ограничению свободы (П6).

7. Отношение количества осужденных, снятых с учета в связи с заменой наказания более строгим видом наказания, отменой условного осуждения, отсрочки отбывания наказания и исполнением наказания, назначенного приговором суда, изменением меры пресечения в виде домашнего ареста, к количеству состоявших на учете осужденных, подозреваемых, обвиняемых (за исключением осужденных к лишению права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью) (П7).

8. Количество актов прокурорского реагирования, поступивших в отчетном периоде (П8).

9. Отношение количества лиц, состоявших на учете и нуждавшихся в получении социально-психологической помощи в отчетном периоде, к количеству лиц, состоявших на учете и получивших социально-психологическую помощь в отчетном периоде (П9).

10. Отношение количества состоявших на учете подозреваемых (обвиняемых), находившихся под домашним арестом и к которым применялось оборудование СЭМПЛ, к количеству состоявших на учете подозреваемых (обвиняемых), находившихся под домашним арестом (П10).

В связи с тем что оценочные показатели являются величинами различного порядка и размерности, для их совмещения и проведения расчетов они преобразуются в приведенные значения относительно эталонного значения соответствующего показателя. Кроме того, вводятся весовые коэффициенты значимости, учитывающие неодинаковую важность каждого показателя (равен 0,1 для показателей П6, П9 и П10, 0,14 – для

остальных показателей). Лучшим признается подразделение уголовно-исполнительной инспекции, имеющее максимальный средний балл, вычисляемый как среднее арифметическое значений всех оценочных показателей.

Рейтинговая оценка проводится для сравнения результатов, достигнутых по исполнению наказаний и мер уголовно-правового характера, не связанных с изоляцией от общества, по основным направлениям работы, выявления подразделений, имеющих высокие и низкие показатели, а также стимулирования их персонала для достижения лучших результатов в работе. Определение рейтинговой оценки производится ежеквартально с нарастающим итогом. Обращает на себя внимание дословное наименование методики рейтинговой оценки, согласно которому она посвящена оценке деятельности уголовно-исполнительных инспекций, а не ее эффективности. Однако представляется, что оценка деятельности, проводимая не с позиций ее эффективности (тем более в целях определения сравнительной рейтинговой оценки), не имеет большого смысла, какие бы результаты этой деятельности мы ни анализировали.

Проведенный нами анализ методики рейтинговой оценки с позиций объективности и достаточности (полноты) системы оценочных показателей, объективности и оптимальности методики их расчета, а также с учетом позитивных и негативных аспектов ее применения позволил выявить следующие проблемные моменты:

1. Методика предусматривает оценку деятельности филиалов уголовно-исполнительных инспекций, исходя из критериев и показателей, отражающих не столько уровень эффективности уголовно-исполнительной деятельности уголовно-исполнительных инспекций, сколько объем проведенной работы в том или ином направлении (показатели П2, П3, П6, П7) либо имеющиеся недостатки (проблемы и их недопущение) в работе (например, показатели П4, П5, П8, П10). Исключение составляют лишь показатели П1 и П9. Таким образом, для оценки деятельности уголовно-исполнительных инспекций используются преимущественно критерии-средства (функциональный аспект), которые существенно отличаются от критериев-результатов (целевой аспект) и играют вспомогательную роль при оценке эффективности. Критерии-средства весьма важны для результатов управления, но в отличие от критериев оценки результатов

управления показывают, каким образом, какими формами, методами, применяемыми в управлении, обеспечиваются должные показатели развития [1, с. 355]. Такой подход к выбору оценочных критериев обусловлен, по нашему мнению, особенностями исполнения уголовных наказаний и иных мер уголовно-правового характера без изоляции осужденных от общества, о которых мы уже упоминали ранее.

В вопросах оценки эффективности уголовно-исполнительной деятельности следует исходить из общих теоретических положений, выработанных в теории государственного управления. Так, Г. В. Атаманчук раскрывает понятие и сущность государственного управления через термин «управляющее воздействие», отмечая, что «управление существует тогда, когда некий его субъект на что-то влияет, что-то изменяет, преобразует, переводит из одного состояния в другое, чему-то придает новое направление движения или развития» [1, с. 26]. При этом измерение эффективности государственного управления должно основываться на определении эффекта, отражающего два взаимосвязанных момента: во-первых, разницу между результатами и затратами, свидетельствующую о положительном сальдо (принесенной пользе), во-вторых, способность этой разницы удовлетворять реальные жизненные потребности общества и людей [1, с. 342]. Как справедливо отмечает И. В. Дворянсков, эффективность уголовного наказания, оцениваемая по уровню достижения нормативных целей, должна, прежде всего, выражать соответствие результатов применения наказания общественным ожиданиям; применяя наказания, мы не доказываем обществу, что боремся с преступностью, а восстанавливаем связь между преступником и обществом [2, с. 12, 87].

Учитывая вышеприведенные положения, можно заключить, что в основу оценки эффективности деятельности в сфере исполнения уголовных наказаний должны быть положены, прежде всего, критерии-результаты, отражающие степень достижения нормативных целей наказания и социальных целей по реабилитации (ресоциализации) лиц, преступивших закон, как бы это ни было сложно. Даже проводя разграничение между оценкой эффективности уголовно-исполнительной деятельности и оценкой эффективности деятельности такого субъекта государственного управления, как уголовно-исполнительные

инспекции, все же представляется в корне неверным подменять критерии-результаты критериями-средствами, отражающими объем проведенной уголовно-исполнительной инспекцией работы, ее законность и плановость, хотя и их учет тоже необходим в ходе оценки внутриорганизационной управленческой деятельности.

2. Ряд оценочных показателей разбит по видам уголовных наказаний и иных мер уголовно-правового характера, а также видам негативных санкций в отношении осужденных. Например, результаты работы уголовно-исполнительных инспекций по своевременному и полному привлечению осужденных к отбыванию наказания представлены сразу двумя оценочными показателями: П4 – применительно к исправительным работам и П5 – применительно к обязательным работам (иные виды наказаний и мер уголовно-правового характера не учтены); результаты работы уголовно-исполнительных инспекций по реагированию на нарушения осужденными установленного порядка и условий отбывания наказания (иных мер уголовно-правового характера) представлены сразу четырьмя оценочными показателями: П2, П3, П6, П7.

В то же время результаты профилактической работы в системе оценочных показателей представлены в чистом виде лишь показателем П1 и частично показателем П9 (большинство других показателей свидетельствуют о реагировании на уже имеющиеся отклонения в работе, хотя и обладают определенным превентивным потенциалом); применение поощрительных и защитных мер (сокращение или отмена испытательного срока, отмена отдельных ограничений и обязанностей, применение мер поощрения, снижение уровня удержаний из заработной платы) системой рейтинговой оценки не учитывается. Здесь стоит заметить, что поощрительные институты в отношении рассматриваемой категории осужденных недостаточно развиты в действующем законодательстве. Никак не оценивается участие уголовно-исполнительных инспекций в совместных с иными правоохранительными органами и институтами гражданского общества профилактических мероприятиях и социальных проектах.

В связи с этим система оценочных показателей стимулирует деятельность уголовно-исполнительных инспекций в большей степени в части выявления нарушений, допущенных осужденными, и принятия соответствующих мер реагирования (при-

чем отсутствуют показатели привлечения к дисциплинарной и административной ответственности, вынесения постановлений уголовно-исполнительных инспекций об исключении из срока наказания в виде лишения права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью периодов, в течение которых осужденные уклонялись от отбывания наказания, и др.). Кроме того, как нам представляется, рост количества примененных к осужденным негативных мер реагирования может свидетельствовать об обратной тенденции в деятельности уголовно-исполнительных инспекций, а именно неудовлетворительном контроле за осужденными и снижении качества воспитательной (профилактической) работы.

3. Показатель П8 «Количество актов прокурорского реагирования, поступивших в отчетном периоде» в отличие от других показателей берется в абсолютном значении, то есть без учета среднесписочной численности подконтрольных лиц, что является недостаточно объективным. Другие показатели, хотя и представлены в относительном выражении исходя из численности подучетных лиц, но в то же время не принимают во внимание фактическую численность персонала филиала (подразделения) уголовно-исполнительных инспекций (некомплект, нахождение в отпусках по уходу за ребенком и т. п.).

Для повышения объективности оценки целесообразно, на наш взгляд, было бы также учитывать обобщенные (интегральные) характеристики осужденных, состоящих на учете. Представляется, что уголовно-правовые, криминологические, уголовно-исполнительные, социально-педагогические и иные характеристики подучетных лиц могут существенно влиять на деятельность уголовно-исполнительных инспекций, в связи с чем эффективность работы различных ее филиалов может различаться. Вместе с тем наряду с указанным значимым фактором на деятельность уголовно-исполнительных инспекций могут оказывать влияние и другие детерминанты, например: профессиональный уровень персонала, размер обслуживаемой территории, наличие рабочих мест и развитой социальной инфраструктуры в районе дислокации, уровень взаимодействия с судом, прокуратурой, органами внутренних дел и органами местного самоуправления, а также отдельные стихийные факторы, связанные с поведением подучетных лиц. Решению задачи построения

многофакторной модели оценки эффективности деятельности уголовно-исполнительных инспекций могла бы, на наш взгляд, способствовать соответствующая доработка и интеллектуализация ПК АКУС УИИ. Это позволит автоматизировать проведение оценки с учетом наиболее значимых факторов.

4. В систему оценочных показателей включен показатель П10, отражающий уровень применения оборудования СЭМПЛ к подозреваемым (обвиняемым), находящимся под домашним арестом, в то время как аналогичный показатель в отношении осужденных к ограничению свободы отсутствует.

5. Весовые значения (коэффициенты значимости) оценочных показателей снижены для показателей П6, П9 и П10 по ряду причин:

– для П9 и П10 – в связи с отсутствием полного контроля за их достижением со стороны уголовно-исполнительных инспекций и объективными причинами, затрудняющими их достижение (малое количество осужденных, обращающихся в уголовно-исполнительные инспекции за социально-психологической помощью, или трудноразрешимость их проблем силами уголовно-исполнительных инспекций; недостаточная обеспеченность действующим оборудованием СЭМПЛ или соответствующим финансированием на его эксплуатацию);

– для показателя П6 – по причине установления перечня факультативных ограничений в отношении осужденных к ограничению свободы сообразно усмотрению суда, ведь если такой перечень максимально исчерпывающий по большинству приговоров, то и дополнять его будет особо нечем.

Однако коэффициенты значимости могли бы быть более дифференцированы: например, показатель уровня повторной преступности среди лиц, состоявших на учете (П1), представляется более значимым, нежели большинство иных, включенных в рейтинговую оценку. В результате применения методики филиал уголовно-исполнительной инспекции с минимальным уровнем данного показателя может оказаться довольно низко в рейтинге, поскольку оценочных показателей десять. Например, при проведении исследования на базе уголовно-исполнительных инспекций УФСИН России по Вологодской области было установлено, что по итогам оценки за 9 месяцев 2018 г. одно из подразделений данной уголовно-исполнительной инспекции занимало в общем рейтинге 12 место из 15 оцениваемых подраз-

делений, в то время как по показателю П1, отражающему уровень повторной преступности среди лиц, состоявших на учете, это же подразделение находилось на 4 месте, тогда как межмуниципальный филиал уголовно-исполнительных инспекций, занимавший 13 место по уровню показателя П1, в общем рейтинге занял 1 место.

6. Оценочные показатели по каждому филиалу (подразделению) уголовно-исполнительных инспекций преобразуются в приведенные значения относительно эталонного значения соответствующего показателя, в качестве которого принимается наилучший уровень, достигнутый одним из оцениваемых подразделений. Это позволяет использовать разнопорядковые показатели при расчете итоговой (интегральной) оценки, а также достигать цель, поставленную перед рейтинговой оценкой – сравнение между собой филиалов (подразделений). Вместе с тем, на наш взгляд, такой подход к оценке, когда за эталон принимается уровень оценочного показателя одного из сравниваемых подразделений, а не нормативный уровень, устанавливаемый субъектом управления, не способствует развитию деятельности уголовно-исполнительных инспекций: оценка замыкается в рамках территориального органа ФСИН России, не в должной мере нацелена на достижение более высоких результатов, зафиксированных в других территориальных органах.

В целом действующая система рейтинговой оценки деятельности филиалов уголовно-исполнительных инспекций позволяет усилить контроль за процессом исполнения уголовных наказаний и иных мер уголовно-правового характера без изоляции осужденных от общества, стимулировать отдельные филиалы к достижению более высоких показателей работы, преодолению имеющихся проблем. В связи с этим опыт УФСИН России по Вологодской области по разработке и внедрению методики, на наш взгляд, должен быть признан положительным, способствующим повышению качества оценки, развитию как правоприменительной деятельности, так и самой системы управления. Вместе с тем недостаточно прослеживается роль такого оценивания в части реализации задач исправления осужденных, стимулирования их правопослушного поведения, профилактики и предупреждения повторных преступлений (при этом в науке практически не разработаны вопросы определения степени исправления осужденного к наказанию без изоляции от общества, про-

гнозирования риска совершения им повторных противоправных деяний). Достоинством системы является отсутствие показателей, вызывающих такие негативные явления, как формализм в работе и сокрытие фактов совершения правонарушений со стороны осужденных и нарушений законности со стороны персонала уголовно-исполнительных инспекций.

В условиях недостаточно высокого качества законодательства, отсутствия единой системы социальной профилактики рецидивной преступности, социальной помощи и адаптации лиц, преступивших закон, действенной системы учета рецидивной (повторной) преступности говорить о качественном, объективном измерении эффективности деятельности уголовно-исполнительных инспекций в настоящее время проблематично. Такое измерение проводится, прежде всего, с использованием оценочных критериев и показателей, отражающих, например, законность уголовно-исполнительной деятельности, своевременность и полноту исполнения требований решений (приговоров) суда, оперативность и адекватность реагирования на возникающие

проблемы (нарушение подучетными лицами порядка и условий отбывания наказания, отсутствие мест для трудоустройства осужденных и т. п.), а также объем проведенной с осужденными социально-психологической, воспитательной и иной работы.

В целях совершенствования системы оценки эффективности деятельности уголовно-исполнительных инспекций и их филиалов необходимо осуществление самостоятельного научного исследования, включая проведение экспертного опроса специалистов-практиков и ведущих ученых в данной области. В целом для повышения качества проведения сравнительной рейтинговой оценки деятельности уголовно-исполнительных инспекций требуется корректировка ее методики за счет установления оптимального соотношения и пропорциональности применяемых в ней критериев и показателей, их необходимой детализации и укрупнения посредством расчета интегральных оценочных показателей, объединяющих частные показатели в рамках одного критерия оценки или направления деятельности уголовно-исполнительных инспекций.

## СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Атаманчук Г. В. Теория государственного управления : курс лекций. М., 1997. 400 с.
2. Дворянсков И. В. Эффективность альтернативных наказаний (компенсационная модель) : учеб.-метод. пособие / под ред. проф. А. М. Никитина. М., 2004. 96 с.
3. Об утверждении формы рейтинговой оценки деятельности уголовно-исполнительных инспекций УФСИН России по Вологодской области : приказ УФСИН России по Вологодской области от 04.12.2017 № 527. Доступ из федер. гос. информ. системы «Электронный документооборот уголовно-исполнительной системы».
4. Об утверждении Положения об определении рейтинговой оценки деятельности уголовно-исполнительных инспекций территориальных органов Федеральной службы исполнения наказаний : приказ ФСИН России от 08.04.2013 № 172 (ред. от 07.07.2015). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

## REFERENCES

1. Atamanchuk G. V. Teoriya gosudarstvennogo upravleniya : kurs lekciy [Theory of Public Administration : a course of lectures]. Moscow, 1997. 400 p. (In Russ.).
2. Dvoryanskov I. V. Effektivnost' al'ternativnyh nakazaniy (kompensacionnaya model') : ucheb.-metod. posobie / pod red. prof. A. M. Nikitina [The effectiveness of alternative punishments (compensation model) : a teaching aid : ed. by prof. A. M. Nikitin]. Moscow, 2004. 96 p. (In Russ.).
3. Ob utverzhenii formy rejtingovoj ocenki deyatel'nosti ugovovno-ispolnitel'nyh inspekcij UFSIN Rossii po Vologodskoj oblasti : prikaz UFSIN Rossii po Vologodskoj oblasti ot 04.12.2017 № 527 [On approval of a rating form for the activities of penal inspections of the Federal Penal Service of the Russian Federation in the Vologda region : Order of the Federal Penal Service of the Russian Federation in the Vologda region from 04.12.2017 No. 527]. Access from the federal state information system «Electronic document management system of the penal system». (In Russ.).
4. Ob utverzhenii Polozheniya ob opredelenii rejtingovoj ocenki deyatel'nosti ugovovno-ispolnitel'nyh inspekcij territorial'noj organov Federal'noj sluzhby ispolneniya nakazaniy : prikaz FSIN Rossii ot 08.04.2013 № 172 (red. ot 07.07.2015) [On approval of the Regulation on the determination of the rating assessment of the activities of penal inspections of territorial bodies of the Federal Penal Service : Order of the Federal Penal Service of Russia from 08.04.2013 No. 172 (in red. on 07.07.2015)]. Access from the legal reference system «ConsultantPlus». (In Russ.).