

Д.М. ЛАМАШАРИПОВ,¹
докторант.

Е. ЭМИРБЕКҰЛЫ,²
д.э.н., профессор,
проректор по академической
деятельности и науке.

Академия государственного управления
при Президенте Республики Казахстан.¹
Казахский университет экономики,
финансов и международной торговли
(г. Астана)²

СОВРЕМЕННЫЕ ПОДХОДЫ УПРАВЛЕНИЯ К ОЦЕНКЕ ЭФФЕКТИВНОСТИ ИСПРАВИТЕЛЬНЫХ УЧРЕЖДЕНИЙ ПЕНИТЕНЦИАРНОЙ СИСТЕМЫ

Аннотация

Статья посвящена описанию результатов проведенного автором экспертного опроса, направленного на определение перечня показателей деятельности исправительных учреждений пенитенциарной системы (колоний), а также алгоритма расчета интегрированного показателя эффективности их деятельности. Обоснована актуальность разработки новых подходов к повышению эффективности программ реформирования казахстанской системы государственного управления. По результатам экспертного опроса выявлены семь ключевых показателей эффективности деятельности исправительных учреждений пенитенциарной системы РК, установлены шкала оценивания и алгоритм логической свертки этих показателей в зависимости от контингента заключенных и первоочередных задач исправительного учреждения. Показано, что при формировании матриц логической свертки этих показателей эксперты сочли оправданным объединить их сначала в четыре обобщающих показателя. Установлено, что на основе предложенного алгоритма и экспертного опроса можно организовать оперативную оценку интегрального показателя эффективности исправительных учреждений. Помимо этого, используя полученный в результате экспертного опроса алгоритм логической свертки показателей эффективности учреждений и органов пенитенциарной системы РК, можно провести оценку различных вариантов программ реформирования и выбрать среди них оптимальный.

Ключевые слова: пенитенциарная система, проектный менеджмент, эффективность, матрицы, алгоритм, оценка, программы реформирования, государственное управление.

В ближайшие годы Казахстану предстоит переход к качественно новым методам управления социально-экономическим развитием, в основе которого – внутренняя готовность к переменам, которые несет новый технологический уклад. Какие именно научные подходы и концепции управления должны прийти на смену традиционной организации работы государственных органов, Н.А. Назарбаев сформулировал в Послании «Третья модернизация Казахстана: глобальная конкурентоспособность». «Шаг № 91» программы «100 шагов по 5 институциональным реформам» – «переход к госуправлению по конкретным результатам в рамках стандартизированных и минимальных процедур мониторинга, оценки и контроля» [1]. В государственном управлении, в том числе и в пенитенциарной системе, предстоит переход к управленческим технологиям проектного и риск-менеджмента. В данной статье рассмотрена эффективность реформирования пенитенциарной системы как одна из составляющих всей системы государственного управления. Эффективность реформирования пенитенциарной системы может быть оценена на основе мониторинга проектных рисков и выявления динамики изменения интегральных показателей риска [2]. В статье представлены результаты проведенного авторами экспертного опроса, направленного на определение:

- ♦ перечня показателей деятельности исправительных учреждений пенитенциарной системы (колоний);
- ♦ алгоритма расчета интегрированного показателя эффективности их деятельности.

К участию в опросе были привлечены 17 руководителей исправительных учреждений казахстанской пенитенциарной системы.

1. В 2010 г. Союзом проектных менеджеров РК была разработана Концепция развития проектного менеджмента и принят национальный стандарт СТ РК ISO 21500-2012 «Руководство по управлению проектами». В 2014 г. вышел в свет первый казахстанский учебник; в 2013–2017 гг. состоялись защиты ряда диссертаций по проблемам внедрения проектного менеджмента в экономике Казахстана.

Для эффективного применения структурных элементов проектного менеджмента на государственном уровне, по мнению многих казахстанских исследователей, необходимо передать функции органов исполнительной власти, не отнесенных к основному виду деятельности, специализированным организациям по управлению программами и проектами. Соотношение понятий «проект» и «государственная программа» состоит в следующем: проект – это комплекс взаимосвязанных мероприятий, направленных на достижение уникальных результатов в условиях временных и ресурсных ограничений, а программа – комплекс взаимосвязанных проектов и мероприятий, объединенных общей целью и координируемых совместно в целях повышения общей результативности и управляемости, т.е. проект есть продукт декомпозиции мероприятий программ, а программа есть набор проектов.

Одна из обязательных компонент проектного менеджмента – риск-менеджмент. Развитие, усложнение и нестабильность общественных связей и институтов, применение опасных производственных и социальных технологий, катастрофы разнообразного генезиса определяют востребованность методов менеджмента рисков – в современных условиях не существует деятельности, свободной от рисков [3].

С правовой точки зрения, риск – это 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-объектный 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).

В настоящее время методы проектного менеджмента реализуются в рамках «Государственной программы модернизации правоохранительной системы»; они начали внедряться и в деятельность Генеральной прокуратуры (ее операционный план включает систему управления рисками) [4].

2. Пенитенциарная система – государственный институт, ведающий исполнением уголовных наказаний, наложенных на граждан в соответствии с законом, как связанных, так и не связанных с лишением свободы, а также мер процессуального пресечения до суда.

Под эффективностью деятельности исправительных учреждений пенитенциарной системы специалисты понимают получение наилучших результатов деятельности при рациональной организации затрат ресурсов [5, 6]. При этом стратегическим приоритетом в Концепции правовой политики РК является задача приблизить систему исполнения уголовных наказаний к общепризнанным международным стандартам.

В настоящее время для оценки деятельности закрытых исправительных учреждений пенитенциарной системы РК используются методики, которые не могут быть использованы в качестве аналитического обеспечения разработки программ и проектов повышения эффективности деятельности конкретного учреждения.

Респондентам проведенного нами экспертного опроса актуальной проблемой представляется разработка новых подходов к расчету интегрированного показателя эффективности исправительных учреждений пенитенциарной системы РК на основе математического метода дихотомического программирования [7].

3. По результатам экспертного опроса нами были определены семь ключевых показателей эффективности деятельности исправительных учреждений пенитенциарной системы РК:

- ♦ П1 – организация охраны исправительного учреждения;
- ♦ П2 – обеспечение режима и организации надзора, укрепления законности и правопорядка, профилактика правонарушений;

- ♦ П3 – состояние готовности к действиям при чрезвычайных обстоятельствах. К таким действиям относятся пресечение и ликвидация групповых неповиновений, массовых беспорядков в исправительном учреждении; розыск и задержание вооруженных и иных особо опасных преступников, совершивших побег из учреждения или при конвоировании; освобождение лиц, захваченных и удерживаемых в качестве заложников в учреждении; пресечение и отражение вооруженных нападений на исправительное учреждение;

- ♦ П4 – трудовая адаптация осужденных к лишению свободы и их профессиональная подготовка;

- ♦ П5 – социальная, психологическая и воспитательная работа с осужденными;

- ♦ П6 – медико-санитарное обеспечение осужденных;

- ♦ П7 – материально-бытовые условия содержания осужденных.

Экспертами была выбрана 3-балльная шкала оценивания: «неудовлетворительно», «удовлетворительно», «хорошо». Соответственно, максимальная оценка, которую может получить деятельность исправительного учреждения пенитенциарной системы РК, – 3 балла, минимальная оценка – 1 балл.

4. При формировании матриц логической свертки этих семи показателей эксперты сочли оправданным объединить:

- ♦ в обобщающий показатель П12 – показатели «организация охраны исправительной колонии» и «обеспечение режима, организации надзора, укрепления законности и правопорядка, профилактика правонарушений»;

- ♦ в обобщающий показатель П31 – показатели «организация охраны исправительной колонии» и «состояние готовности к действиям при чрезвычайных обстоятельствах»;

- ♦ в обобщающий показатель П45 – показатели «трудовая адаптация осужденных к лишению свободы и их профессиональная подготовка» и «социальная, психологическая и воспитательная работа с осужденными»;

- ♦ в обобщающий показатель П67 – показатели «медико-санитарное обеспечение осужденных» и «материально-бытовые условия содержания осужденных».

5. По мнению экспертов, оценивая эффективность деятельности исправительных учреждений пенитенциарной системы РК, в зависимости от контингента заключенных необходимо разделить их на те, в которых первоочередной задачей является:

- ♦ предупреждение распространения преступных воровских традиций, недопущение создания группировок отрицательной направленности более интенсивным воспитательным воздействием;

- ♦ обеспечение интенсивного надзора за поведением осужденных в целях предупреждения совершения ими новых преступлений;

- ♦ обеспечение надежной изоляции и охраны осужденных, безопасности персонала и иных лиц, находящихся на территории этих учреждений.

Исходя из этого, возможны следующие виды матриц логической свертки показателей:

- ♦ М1 – «максимального поощрения»: из двух оценок всегда выбирается большая;

- ♦ М2 – «умеренного поощрения»;

- ♦ М3 – «максимального наказания»: из двух оценок всегда выбирается та, которая меньше;

- ♦ М4 – «умеренного наказания»;

- ♦ М5 – «абсолютного предпочтения одного показателя»;

- ♦ М6 – «предпочтения одного показателя».

6. Например, для исправительных учреждений пенитенциарной системы, в которых первоочередной задачей является предупреждение распространения преступных воровских традиций, недопущение создания группировок отрицательной направленности более интенсивным воспитательным воздействием.

При оценке П12 в равной мере учитываются оба показателя, т.е. при неудовлетворительной оценке одного из одного и неудовлетворительной или удовлетворительной оценке второго направления обобщенная оценка будет «неудовлетворительно», оценка «удовлетворительно» будет при удовлетворительных оценках обоих направлений или оценке «хорошо» одного из направлений.

Для обобщенного показателя П45:

- ♦ при неудовлетворительной оценке трудовой адаптации осужденных к лишению свободы, их профессиональной подготовки и психологической и воспитательной работы в равной мере учитываются оба показателя;

- ♦ при удовлетворительной оценке психологической и воспитательной работы с осужденными приоритет имеет данный показатель, исходя из приоритета стратегической задачи «приблизить систему исполнения уголовных наказаний к общепризнанным международным стандартам».

Для обобщенного показателя П67 в равной мере учитываются оба показателя, т.е. показатели П1 и П2, П1 и П3 сворачиваются при помощи матрицы М4, показатели П4 и П5 – при помощи матрицы М6, показатели П6 и П7 – при помощи матрицы М4.

Описанный выше алгоритм действий был повторен экспертами для выявления матриц логической свертки теперь уже четырех обобщающих показателей – для определения показателя интегрального.

Установив первоочередную задачу исправительного учреждения пенитенциарной системы РК, мы можем в итоге на основе экспертного опроса организовать оценку интегрального показателя эффективности каждого из исправительных учреждений.

Определив с помощью аналогичного экспертного опроса ключевые показатели эффективности деятельности других видов учреждений и органов пенитенциарной системы РК: арестных домов для осужденных за совершение уголовных проступков, специальных приемников для административно арестованных, следственных изоляторов, органов исполнения наказаний, не связанных с лишением свободы, также можно установить интегральную оценку эффективности их деятельности.

Используя полученный в результате экспертного опроса алгоритм логической свертки показателей эффективности учреждений и органов пенитенциарной системы РК, можно также провести оценку различных вариантов программ реформирования и выбрать среди них оптимальный. Кроме того, опыт определения алгоритма расчета интегрированного показателя эффективности деятельности исправительных учреждений пенитенциарной системы (колоний) может быть применен по отношению к алгоритму расчета эффективности деятельности системы государственного управления в целом.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1 Государственная программа «100 шагов по 5 институциональным реформам». Министерство юстиции Республики Казахстан. 24 ноября 2015. URL: <http://www.adilet.gov.kz/ru/node/108809> (дата обращения: 31.05.2017).

2 Каирбеков Д. Повышение эффективности реформирования казахстанской пенитенциарной системы на основе мониторинга проектных рисков // Казахстан-Спектр. – 2017. – № 3(81). – С. 84–103.

3 Hopkins P. Fundamentals of Risk Management: Understanding, Evaluating and Implementing Effective Risk Management Third Edition Edition Publisher. Kogan Page, 2014. – 448 p.

4 Управление кадровым потенциалом в системе правоохранительной службы // Управление рисками в эпоху перемен в формате G-GLOBAL: сборник научных статей панельной сессии VII Астанинского экономического форума 21–23 мая 2014 г. / под общ. ред. Р.Ш. Досымбековой. – Астана: ТОО «Мастер ПО», 2014. – 100 с.

5 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.

6 Тепляшин П.В. Оценка эффективности пенитенциарной системы: метод факторного анализа // Юридическая наука и правоохранительная практика. – 2015. – № 2(32). – С. 80–90.

7 Россихина Л.В., Агафонов С.М. Метод комплексного оценивания в задачах управления в УИС // Системы управления и информационные технологии. – 2012. – № 4.1(50). – С. 173–176.

Аңдатпа

Мақала түзету мекемелерінде пенитенциарлық (колонияларының) қызмет көрсеткіштерінің тізімін анықтауға, сондай-ақ олардың қызметінің тиімділігінің кешенді көрсеткішін есептеу алгоритміне бағытталған автордың жүргізген сараптамалық сауалнамасының нәтижелерін сипаттауға негізделген. Мемлекеттік басқару жүйесін реформалау бағдарламаларының тиімділігін арттыру жаңа тәсілдерін әзірлеудің өзектілігіне негізделген. Сараптамалық сауалнаманың қорытындысы бойынша, Қазақстан Республикасының пенитенциарлық жүйесінің тиімділігінің жеті негізгі көрсеткіші анықталды, сотталғандардың контингентіне және түзеу мекемесінің негізгі міндеттеріне байланысты бағалау көрсеткіштері мен осы көрсеткіштердің логикалық конволюция алгоритмі белгіленді. Көрсетілген көрсеткіштердің логикалық конволюция матрицасын қалыптастыру кезінде сарапшылар оларды алдымен төрт жалпылама көрсеткіштерге біріктіруге негізделгенін көрсетті. Ұсынылған алгоритм және сараптамалық зерттеулер негізінде түзету мекемелерінің тиімділігінің интегралдық көрсеткішін жедел бағалауды ұйымдастыру мүмкін болады. Бұдан басқа, сараптамалық сауалнама нәтижесінде алынған Қазақстан Республикасы пенитенциарлық жүйе мекемелері мен органдары көрсеткіштерінің логикалық конволюция алгоритмін сараптамалық қарау нәтижесінде реформалау бағдарламалары бойынша әртүрлі нұсқаларды бағалап, олардың ішіндегі ең қолайлысын таңдауға болады.

Тірек сөздер: пенитенциарлық жүйе, жобаны басқару, тиімділік, матрицалар, алгоритм, баға, реформалау бағдарламасы, мемлекеттік басқару.

Abstract

The article is devoted to the description of the expert survey conducted by the author aimed at determining the list of indicators of the penitentiary system (colonies) correctional institutions, as well as the algorithm for calculating the integrated indicator of the effectiveness of their activities. The urgency of development of new approaches to increase efficiency of reforming programs of the public administration system is grounded in the Republic of Kazakhstan. According to the results of the expert survey, seven effective key indicators of the correction facilities in the penitentiary system of the Republic of Kazakhstan were identified, an assessment scale and an algorithm for the logical folding of these indicators were established, depending on the contingent of prisoners and the primary tasks of the correctional facility. While forming the indicator's logical folding matrices, the experts justified the generalization of the indicators into four common indexes. It is established that there is a possibility to organize the operational evaluation of the integral indicator of the correction facilities efficiency based on the proposed algorithm and the expert survey. Moreover, the determined algorithm of the logical folding of the performance indicators of the penitentiary system facilities of the Republic of Kazakhstan obtained as a result of the expert survey, presupposes the evaluation of the various options for reforming programs and define the optimal one.

Key words: penitentiary system, project management, efficiency, matrix, algorithm, evaluation, reform programs, public administration.