

316.354:351/354  
DOI 10.17223/1998863X/29/3

**Е.В. Баханова**

## **КОНЦЕПТ «РАЦИОНАЛЬНОЙ ОРГАНИЗАЦИИ» В ОБЩЕСТВЕННОМ КОНТРОЛЕ СИСТЕМЫ ИСПОЛНЕНИЯ НАКАЗАНИЙ В РОССИИ**

*Обосновывается необходимость разработки системы общественного контроля на основании не только категоризации имеющегося к настоящему моменту опыта, но и путем моделирования оптимальной организации структуры и действий субъектов контроля на основании методологии мультиагентного процесса преобразования ресурсов. Рационально организованный общественный контроль будет способствовать избеганию дублирования функции государственного контроля, а также достижению целевых функций деятельности системы исполнения наказаний, а именно – исправлению преступников и предотвращению совершения новых преступлений.*

*Ключевые слова: общественный контроль, социальный ресурс, пенитенциарная политика, мультиагентная модель*

Согласно исследованию факторов устойчивого развития государств «Failed States Index – FSI», проводимому независимой исследовательской и образовательной организацией «The Fund for Peace – FFP» («Фонд мира») с 2005 г., РФ в 2013 г. вошла в число стран с умеренным уровнем нестабильности государственного управления и заняла 80-е место среди 177 стран мира, снизив рейтинг с 2012 г. на три позиции. Целью исследования FSI является изучение способности структур государственной власти (политического руководства, армии, полиции, судебной системы и гражданских служб) контролировать социально-демографическую, экономическую и военно-политическую ситуацию в стране и в случае необходимости разработать практические технологии раннего выявления и политического предупреждения массовых конфликтов [1]. При равенстве итоговых сводных баллов в последние два года (77,1) и росте в 2013 г. значений показателей экономического блока (+0,8) в России значительно ухудшилась ситуация в политическом блоке, в частности, контроль за произвольностью применения норм права и признанием верховенства закона (–0,5), а также бесконфликтность взаимодействия с институтами гражданского общества (–0,3). К факторам негативного влияния на эффективность осуществления контрольных функций со стороны российского государства эксперты рейтинга отнесли криминализацию общества, конфликт политических элит и влияние внешних политических сил.

Трансформации российского общества, отраженные в данных показателях, характеризуют не только уровень преступности, факторы смертности, направленность и количество нормативных актов. Наиболее ярким показателем изменения выступает все более широкое распространение социальных практик взаимодействия, основанных на доминировании противоправного (делинквентного) поведения. По данным МВД за 2013 г., число преступлений, предусмотренных статьей 291 УК РФ (дача взятки), увеличилось на 51,2 %, на 28,7 % выросли преступления экстремистской направленности, на 4,6%

увеличилась преступность среди несовершеннолетних [2]. По данным «Левада-Центра», если в 2010 г. для решения проблем обратился бы в суд 41 % россиян, то в 2013-м □ уже только 33 %. Просьбы в органы исполнительной власти предпочтут отправить 19%, обратятся к своему депутату – 9% опрошенных [3]. Удовлетворены работой полиции – 4% [4]. 27% полагают, что при решении проблем им никто не поможет. 12% вообще полагают, что «воры в законе» «выполняют важную социальную функцию, оберегая общество от беспредела», и почти половина жителей России в разной степени знакомы с понятиями и нормами преступного поведения [5]. Исследователи отмечают, что доверие к институтам власти неуклонно падает. По комбинированному Индексу верховенства закона, составляемому World Justice Project, в 2013 г. Россия заняла 80-е место из 99 стран и находится ниже Замбии, Казахстана и Кот-д’Ивуара. [6].

Вопросы, связанные с тематикой развития правосознания, правопослушного поведения, борьбы с преступностью, находятся в центре постоянного внимания как органов государственной власти, так и научного сообщества, институтов гражданского общества. Разрабатываются обучающие программы для школьников, проводятся многочисленные семинары, утверждаются нормативные акты, пр.

Одними из основных носителей криминальных норм являются осужденные, находящиеся в местах лишения свободы. Для работы с ними только прямые расходы федерального бюджета РФ на уголовно-исполнительную систему (УИС) с 2006 г. увеличились в 2 раза. С 676,4 тыс. осужденных работу ведут 306,7 тыс. штатных сотрудников Федеральной службы исполнения наказаний (ФСИН). Функционируют 316 вечерних общеобразовательных школ и 567 учебно-консультационных пунктов, 306 профессионально-технических училищ, 587 центров трудовой адаптации осужденных, 598 храмов, 703 молитвенные комнаты. Созданы психологические службы, осужденным помогают в восстановлении документов и работают с семьями для обеспечения ресоциализации осужденных.

В то же время при снижении общего количества регистрируемых преступлений уровень рецидивной преступности за 3 последних года вырос на 12% и составил в 2013 г. 49,6%. Каждое четвертое преступление являлось тяжким или особо тяжким (28,1%) [7]. 27,5% всех осужденных отбывают наказание за убийства и другие преступления, повлекшие смерть человека. Ежегодно растет число спецконтингента в тюрьмах и колониях для осужденных к пожизненному лишению свободы. Растет количество преступлений, совершаемых в состоянии наркотического опьянения и лицами моложе 30 лет. С 2006 г. в три раза выросло количество уголовных дел, в которых объектами насилия были приемные дети, причем более половины – это преступления против половой неприкосновенности ребенка [8]. Освобождающиеся осужденные не только совершают новые преступления, но еще и знакомят с правилами криминального сообщества родственников и близких.

Около половины рецидивных преступлений совершаются в первый год после освобождения. В исследованиях И. Гоффмана, Т. Шеффа, Г. Беккера, М. Фуко, Г. Маркузе, Я.И. Гилинского, В.Ф. Пирожкова, Г.Ф. Хохрякова, С. Коэн, А. Яппе и других показано, что у осужденных на длительные сроки заключения часто утрачиваются навыки установления социально значимых связей, снижается социальная активность, мотивация к самореализации. Длительное (свыше 5–6 лет) нахождение в местах лишения свободы приводит к

усугублению социально-психологической деградации, самоидентификации с криминальным сообществом. У значительной части возникают проблемы с реинтеграцией из-за отсутствия жилья, образования или низкой профессиональной квалификации. Нормативно-бюрократическое и пропагандистское декларирование борьбы с преступностью не может быть результативным без создания реального многомерного социального пространства реинтеграции осужденных в обществе. Важно не только наличие государственных усилий, но и развитие социальных механизмов и общественных институтов содействия реинтеграции осужденных, снижения популярности криминальной субкультуры, повышение социальной ответственности и активности граждан в борьбе с преступностью.

В научной литературе одной из эффективных практик государственного управления считается обеспечение взаимодействия уполномоченных ответственных государственных органов и саморегулирующихся систем (представительной демократии, науки), независимых от власти [9]. Отдельные элементы подобного взаимодействия уже разработаны и внедряются на разных уровнях. ФСИН России реализуется программа социальных лифтов, научных отрядов осужденных, центров исправления, социально-трудовой адаптации, пр. Создано достаточно много структур гражданского общества, имеющих возможность каким-либо образом способствовать исправлению преступников во время отбывания наказания в виде лишения свободы, контролировать соблюдение условий их содержания: Общественные наблюдательные комиссии (ОНК), Уполномоченные по правам человека и по правам ребенка, различные профильные комиссии, Общественные советы и палаты, Попечительские и родительские комитеты при колониях, профильные общественные и профессиональные организации и др. [10].

Проведенный экспертный опрос руководителей высшего звена силовых ведомств государственных структур по данной тематике (целевая выборка 125 человек в 8 регионах РФ) показал, что взаимодействие с общественными структурами помогает преимущественно контролировать работу сотрудников. Руководители ведомств отметили, что, например, за рецидив никто не несет ответственности: ни родственники, ни социальные структуры, ни государственные органы. Нет системы межсекторного взаимодействия для реинтеграции осужденных или системы персональной ответственности и социального поручительства при досрочном освобождении.

Анализ отраслевых нормативных актов позволил сделать вывод, что при построении системы реформирования УИС упускаются два важных элемента: исторически обусловленная социальная изолированность системы и ограниченность механизмов социального контроля. Обеспечивая временную изоляцию правонарушителей от общества с целью их исправления, УИС сама изолировалась полностью и по некоторым параметрам может рассматриваться как закрытая аутопойетичная система. Последний феномен обусловил ограничение системы социального контроля надзорными функциями только государственных структур. Полностью вытеснены механизмы общественного контроля.

В то же время проблематика социального контроля разрабатывалась как раз для решения задач анализа причин и предотвращения проявлений девиантного поведения (Парсонс Т., Росс Э., Парк Р., Лапьер Р.А., Бергер П., др.).

Термин «социальный контроль» был введен Г. Тардом как важнейшее средство исправления криминального поведения и возвращения преступника в общество. Предполагалось, что общество должно применять систему социальных санкций (репрессивных, предупреждающих, пр.) противодействия преступности путем создания уполномоченных к данной деятельности структур, поддерживаемых и одобряемых социумом мер наказания и обращения с преступниками.

Тема общественного контроля в настоящее время активно обсуждается. Однако сферы деятельности современного общества настолько специфичны и детализированы, что создать утилитарные механизмы осуществления контроля или экстраполировать из одной области в другую без существенных изменений, вероятно, пока невозможно. Эффективное социальное управление УИС, получение достоверной информации возможны на основе изучения и применения эффективных социальных механизмов общественного контроля именно к системе исполнения наказаний.

При определении места и роли общественного контроля использовалось понимание контроля как рациональной организации управления коалиции различных элементов, объединенных на основе пространства передачи информации между воспринимающими и исполнительными органами. Элементы могут характеризоваться наличием устойчивых различий в уровнях информированности, ценностях, инвариантности и, соответственно, влиянием на реальность (Винер Н.) [11]. Определение «рациональной организации» как достаточности социальных ресурсов субъектов управления в рамках одной целевой деятельности по общественному контролю системы исполнения наказаний России велось путем сопоставления параметров деятельности и организационных элементов, осуществляющих тот или иной вид деятельности. Объектом анализа выступил состав контрольных действий субъектов. На основании изучения совокупности применяемых методов и процедур можно сделать вывод, что контрольные действия могут иметь вид [12]:

*П* – плановых проверок;

*Р* – внеплановых расследований конкретных жалоб и обращений;

*М* – постояннодействующего мониторинга всех аспектов;

*Э* – экспертизы и обсуждения со специалистами;

*С* – широких массовых слушаний.

Диагностика механизмов контроля системы исполнения наказаний осуществлялась с использованием методологии матричного анализа (Седов А.Е., Кулаков Ю.И., Михайличенко Г.Г.), путем построения и сопоставления матриц нормированного распределения контрольных действий и матриц фактического распределения контрольных действий. Анализ позволяет выявить:

- объем контрольных действий, выполняемый каждым субъектом;
- концентрацию однородных контрольных действий;
- их множественное дублирование разными субъектами;
- выполнение контрольных действий неквалифицированными или неуполномоченными субъектами;
- контрольные действия, не имеющие организационного обеспечения.

При построении матрицы нормированного распределения контрольных действий использовались параметры определения объема социальных ресур-

сов субъектов, изложенных в методологии Е.Г. Галицкой, Е.Б. Галицкого и др [13], и весовых коэффициентов значимости контрольных действий, определенных на основании экспертного ранжирования.

На основании полученных данных были сделаны выводы о значительном преобладании контрольных действий в виде плановых проверок, то есть определения соответствия фактических показателей деятельности УИС нормированным, что входит в полномочия государственного контроля. Общественная часть выполняет лишь 6% объема всех контрольных действий и 18% от определенных экспертами. То есть у общественных структур есть огромный буфер для контрольной деятельности. Треть контрольных действий осуществляется 4 и более субъектами общественного контроля параллельно. Внутри субъектов общественного контроля нет распределения по ресурсам. В целом объект «условия содержания осужденных» контролировали практически 80% субъектов контроля. Это показывает существующий характер оперативного социального управления в УИС.

В целом следует отметить, что проблема общественного контроля в большинстве социологических концепций рассматривается на макроуровне и не учитывает такие микросоциологические элементы, как поведение и взаимодействие субъектов контрольной деятельности. Критическое осмысление основных средств социального контроля на микроуровне – наказания (Гишинский Я., Кристи Н., Зак Ф., Хесс Х., Шеррер С., Кремер-Шеффер Х., др.) и социализации (Маккуил Д., Дафф П. и Хонбергер Н.) – требует поиска новых механизмов определения эффективных стратегий социального контроля, отвечающих актуальным тенденциям современности. Как отмечал З. Бауман, в современном обществе большинство сил и средств, способных изменить или преобразовать правила поведения социума, «переместились от системы к обществу, от политики к жизненным установкам – или опустились с макро- на микроуровень социального общежития» [14. С. 14].

Вариантом организации общественного контроля может быть моделирование матрицы оптимального распределения контрольных действий на основе оценки объема и взаимодополняемости социальных ресурсов агентов контроля с последующим мультиагентным моделированием взаимодействий. Теоретической основой построения мультиагентной модели общественного контроля системы исполнения наказаний являются положения теории структуры агента действия Э. Гидденса, модернизированные и доработанные к предметной области социологии управления положения теории активных систем (Новиков Д.А., Ашимов А.А., Бурков В.Н., Джапаров Б.А., Кондратьев В.В.) с использованием методологических инструментариев мультиагентной модели преобразования ресурсов (Аксенов К.А. и Гончарова Н.В.) и активной сетевой экспертизы.

Общественный контроль представляется как целенаправленное взаимодействие социально разноуровневых активных интегрированных агентов, консолидированных на основании эмерджентности ресурсного потенциала. При решении возникшей проблемы или вопроса агенты непрерывно или дискретно взаимодействуют между собой путем организации процесса преобразования ресурсов: выделения зон ответственности, определения ресурсообеспеченности агентов, оптимизации потоков информационного обмена

с использованием командных методов взаимодействия и методологии сетевой экспертизы. На основании эмерджентности средств возможно выделение среди агентов контроля «коалиции» агентов (от лат. «coalitio» – союз). Отличием коалиционных форм взаимодействия среди других видов групповой работы является наличие источника формирования на микроуровне социума. В настоящее время преобладают ассоциативные формы межгруппового сотрудничества в виде формируемых сверху консультативных советов при государственных органах.

Практическая задача моделирования заключалась в анализе вариантов организации коммуникаций с другими агентами общественного контроля. Целью формирования коалиции выступило повышение количества устраненных нарушений содержания заключенных и привлечение внимания общественности к проблемам реинтеграции осужденных (за счет увеличения количества привлекаемых субъектов социально ориентированного бизнеса и экспертов юридической направленности, а также снижения количества обращений осужденных в правовые органы). Общими ресурсами коалиции является доступ общественных наблюдательных комиссий (ОНК) к достоверным данным состояния УИС и информационная база распространения информации других общественных объединений.

Основой определения параметров диагностирования ситуации путем наблюдения были выбраны параметры объектов полномочий и контрольных процедур контроля, использованные в матричном анализе. Необходимая ресурсная база определялась на основе предложенной матричной параметризации объектов социального контроля, выявлении необходимого объема контрольных процедур и оптимальной структуры субъектов. Формирование коалиции проводилось:

- с использованием объектно-ориентированного подхода оценки соотношения ресурсоспособности агентов;
- при выявлении двусторонних связей ресурсоспособных агентов – субъектов контроля;
- с расширением информационных ресурсов обмена сообщениями между агентами;
- с использованием общих ресурсов коалиции.

Так, на основании построенной модели в Ульяновской области, как пилотном регионе, организовано взаимодействие ОНК по Ульяновской области, Общественного совета при управлении Федеральной службы исполнения наказаний по Ульяновской области и Общественного Совета при управлении внутренних дел по Ульяновской области, образовательных религиозных, культурно-просветительных организаций. Подписано соответствующее соглашение, предусматривающее совместное информирование и организацию совместной деятельности по осуществлению подготовки к освобождению и постпенитенциарной работы с осужденными. Данная модель со своей спецификой внедряется и в других регионах РФ.

Практическим результатом работы уже является разработка и внедрение системы социально-трудовой адаптации осужденных, предусматривающей получение осужденными высшего образования или дополнительной профессиональной подготовки с гарантированием трудоустройства после освобождения.

дения. Немаловажную роль в данном проекте играет заключение соглашений с бизнес-сообществами и региональными исполнительными органами. За время реализации проекта в различных регионах РФ с 2001 г. высшее образование с последующей трудовой адаптацией получили около 2000 человек, рецидивная преступность среди которых 0,1%.

Проведенное исследование показало, что коалиционные формы общественного контроля УИС позволяют применять широкий набор вариантов комплектования агентов. Особенности коалиционных форм являются подвижность, операциональность, краткосрочность и формирование на микроуровне. Комплекс социальных отношений общественного контроля системы исполнения наказаний состоит из центральной части наиболее коммуникативно-активных неоднородных агентов и инкорпорированных им периферийных агентов с меньшим объемом информации. Они действуют в разных радиусах управления, имеют различное количество коротких прямых связей и обладают различным объемом ресурсов управления. Периферийный уровень составляют элементы микроуровня социальной реальности – осужденные, члены их семей и друзья. Другой уровень составляют субъекты мезо- и макроуровня, имеющие возможность принимать решения более широкого масштаба. Получая сигналы возмущающих воздействий – задачу проведения общественного контроля, элементы центрального уровня принимают решение и посылают их на уровень государственного контроля. Таким образом, организационную форму общественного контроля государственной системы исполнения наказаний можно представить как двухуровневую систему. Разработка, апробация и классификация моделей общественного контроля представляется перспективной тематикой дальнейших исследований.

#### Литература

1. *The Failed States Index* 2013. URL: <http://ffp.statesindex.org/rankings-2013-sortable>
2. [www.crimestat.ru](http://www.crimestat.ru)
3. *Соцопрос*: доверие россиян к суду неуклонно снижается. URL: [ru-west.ru/news/6728/?sphrase\\_id=13129124](http://ru-west.ru/news/6728/?sphrase_id=13129124)
4. 4% граждан уверены, что полиция их защитит, 55% не видят никаких результатов реформы. URL: [publicverdict.ru/topics/news/11491.html](http://publicverdict.ru/topics/news/11491.html)
5. *При зоне и живем* // Газета. ru. 09.07.2013. URL: [www.gazeta.ru/social/2013/07/08/5417477.shtml](http://www.gazeta.ru/social/2013/07/08/5417477.shtml)
6. *World Justice Project*: Индекс верховенства закона в странах мира в 2014 году. URL: [gtmarket.ru/news/2014/03/07/6614](http://gtmarket.ru/news/2014/03/07/6614)
7. [www.crimestat.ru](http://www.crimestat.ru)
8. 67% лиц, совершивших преступления в 2012 году, не имели постоянного источника дохода, 45% уже совершали преступления раньше // Демоскоп. URL: [demoscope.ru/weekly/2013/0549/barom04.php](http://demoscope.ru/weekly/2013/0549/barom04.php)
9. *Паун Э.А.* Этнополитический маятник. Динамика и механизмы этнополитических процессов в постсоветской России. М.: ИС РАН, 2004.
10. *Гостев А.Н., Демченко Т.С.* Гражданское общество: контроль над деятельностью государства. М.: Изд-во СГУ, 2011.
11. *Винер Н.* Кибернетика, или Управление и связь в животном и машине. М.: Наука, 1983.
12. *Мушкатова М.С.* Ревизия и контроль (теоретические основы). М.: Эксмо, 2007.
13. *Галицкая Е.Г. и др.* Методика «ФОМография» и ресурсная дифференциация российского общества // Социологические исследования. 2012. №10.
14. *Бауман З.* Текущая современность / пер. с англ. СПб.: Питер, 2008.

Bakhanova Elena V.

Modern University for the Humanities Ulyanovsk branch (Ulyanovsk, Russian Federation).

E-mail: bakhanova@inbox.ru DOI 10.17223/1998863X/29/3

### **THE CONCEPT OF «RATIONAL ORGANIZATION» IN PUBLIC CONTROL PENAL SYSTEM IN RUSSIA.**

**Keywords:** public control, social capital, penitentiary policy, multi-agent model

The article is a necessity of developing a system of public control on the basis of not only the existing categorization of experience to date, as well as by modeling the optimal organization structure and operations of the regulated on the basis of the methodology of multi-agent resource conversion process. Rationally organized social control will contribute to avoiding duplication of state control, as well as the achievement of the objective functions of the activities of the penal system - namely, the correction of offenders and prevention of new crimes

### **References**

1. *The Failed States Index 2013*. Available from: <http://ffp.statesindex.org/rankings-2013-sortable>.
2. *Prosecutor General's Office. The Portal of Legal Statistics*. Available from: [www.crimestat.ru](http://www.crimestat.ru). (In Russian).
3. *Sotsopros: doverie rossiyan k sudu neuklonno snizhaetsya* [The opinion poll: the Russians trust to the court has been steadily declining]. Available from: [ruwest.ru/news/6728/?sphrase\\_id=13129124](http://ruwest.ru/news/6728/?sphrase_id=13129124).
4. *4% grazhdan uvereniy, chto politsiya ikh zashchitit, 55% ne vidyat nikakikh rezul'tatov reform* [4% of the citizens believe that the police will protect them, 55% do not see any results of the reform]. Available from: [publicverdict.ru/topics/news/11491.html](http://publicverdict.ru/topics/news/11491.html).
5. *Pri zone i zhivem* [Ruled by the penal colony]. Available from: [www.gazeta.ru/social/2013/07/08/5417477.shtml](http://www.gazeta.ru/social/2013/07/08/5417477.shtml).
6. *World Justice Project: Indeks verkhovnstva zakona v stranakh mira v 2014 godu* [World Justice Project: The index of the rule of law in the world in 2014]. Available from: [gtmarket.ru/news/2014/03/07/6614](http://gtmarket.ru/news/2014/03/07/6614).
7. *Prosecutor General's Office. The Portal of Legal Statistics*. Available from: [www.crimestat.ru](http://www.crimestat.ru). (In Russian).
8. *67% lits, sovershivshikh prestupleniya v 2012 godu, ne imeli postoyannogo istochnika dokhoda, 45% uzhe sovershali prestupleniya ran'she* [67% of offenders in 2012 did not have a steady source of income, 45% have already committed crimes before]. Available from: [demoscope.ru/weekly/2013/0549/barom04.php](http://demoscope.ru/weekly/2013/0549/barom04.php).
9. Pain E.A. *Etnopoliticheskiy mayatnik. Dinamika i mekhanizmy etnopoliticheskikh protsessov v postsovetskoj Rossii* [The ethno-political pendulum. Dynamics and mechanisms of ethno-political processes in post-Soviet Russia]. Moscow: IS RAN Publ., 2004. 328 p.
10. Gostev A.N., Demchenko T.S. *Grazhdanskoe obshchestvo: kontrol' nad deyatel'nost'yu gosudarstva* [The civil society: control over the activities of the state]. Moscow: SGU Publ., 2011.
11. Wiener N. *Kibernetika, ili Upravlenie i svyaz' v zhivotnom i mashine* [Cybernetics or Control and Communication in the Animal and the Machine]. Translated from English by I.V. Solovyev, G.N. Povarov. Moscow: Nauka Publ., 1983. 344 p.
12. Mushkatova M.S. *Reviziya i kontrol' (teoreticheskie osnovy)* [Audit and Control (theoretical foundations)]. Moscow: Eksmo Publ., 2007.
13. Galitskaya E.G. et al. Metodika "FOMografiya" i resursnaya differentsiatsiya rossiyskogo obshchestva [The "FOMography" and resource differentiation of the Russian society]. *Sotsiologicheskie issledovaniya – Sociological Studies*, 2012, no. 10.
14. Bauman Z. *Tekuchaya sovremennost'* [The fluid modernity]. Translated from English by S. Komarov, Yu. Asoxhakov. St. Petersburg: Piter Publ., 2008. 240 p.