

УДК 343.847(574)(470)

АЙДАРКАН БАЙДЕКОВИЧ СКАКОВ,
доктор юридических наук, профессор,
профессор кафедры уголовно-правовых дисциплин,
Евразийский национальный университет имени Л. Н. Гумилева,
г. Астана, Республика Казахстан,
e-mail: aidarkan@mail.ru

ПОВЫШЕНИЕ ЭФФЕКТИВНОСТИ УГОЛОВНО-ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ КАЗАХСТАНА И РОССИИ В СФЕРЕ ИСПОЛНЕНИЯ НАКАЗАНИЙ, АЛЬТЕРНАТИВНЫХ ЛИШЕНИЮ СВОБОДЫ, И СОЦИАЛЬНОЙ АДАПТАЦИИ

Для цитирования

Скаков, А. Б. Повышение эффективности уголовно-исполнительной политики Казахстана и России в сфере исполнения наказаний, альтернативных лишению свободы, и социальной адаптации / А. Б. Скаков // Человек: преступление и наказание. – 2018. – Т. 26(1–4), № 2. – С. 154–161.

Аннотация. Объектом исследования в статье является проводимая в Казахстане и Российской Федерации уголовно-исполнительная политика, субъектом – деятельность государственных органов по формированию и установлению уголовно-исполнительной политики. Рассмотрены основные факторы, формирующие уголовно-исполнительную политику Казахстана и Российской Федерации. Обосновано современное направление уголовно-исполнительной политики как более широкое использование наказаний без изоляции осужденного от общества. Современная уголовно-исполнительная политика Казахстана и России направлена на достижение трех главных целей: исправление осужденных, профилактика преступности, социальная адаптация и реабилитация осужденных. Раскрыты особенности применения правового института «пробация», и предложены меры по его совершенствованию.

Ключевые слова: уголовно-исполнительная политика, уголовно-исполнительное законодательство, пробация, социальная адаптация, осужденные.

Республика Казахстан и Российская Федерация провозгласили себя социальными государствами, политика которых направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека. Политика государства оказывает существенное влияние на формирование и развитие общественных отношений, правовой системы, различных отраслей законодательства, общественного сознания.

Политику государства принято разделять на внешнюю и внутреннюю, в рамках которых выделяют экономическую и социальную области политики. Политику в сфере борьбы с преступностью можно условно разделить на политику в сфере предупреждения преступности, уголовную и уголовно-исполнительную.

Уголовно-исполнительная политика – это часть государственной политики в сфере борьбы с преступностью. Она определяет цели, задачи, принципы, стратегию, основные направления, формы и методы деятельности государства по обеспечению исполнения наказания.

Формирование уголовно-исполнительной политики зависит от социально-экономических, политических, идеологических и иных явлений, которые оказывают как непосредственное, так и опосредованное воздействие на выработку основных направлений деятельности государства и его специальных органов в области исполнения уголовного наказания.

Основными факторами, влияющими на уголовно-исполнительную политику, на наш взгляд, являются:

- экономические;
- социальные;
- международное сотрудничество в области исполнения наказаний;
- практическая деятельность учреждений и органов, исполняющих уголовные наказания;
- показатели преступности и правонарушений;
- наука уголовно-исполнительного права.

В результате деятельности субъектов формирования уголовно-исполнительной политики и влияния на нее указанных факторов определены современные направления развития уголовно-исполнительной политики Казахстана и России:

- совершенствование уголовно-исполнительного законодательства Республики Казахстан и Российской Федерации, направленного на изменение структуры уголовно-исполнительной (пенитенциарной) системы, реорганизация старых и создание новых видов учреждений, осуществляющих исполнение наказаний в виде лишения свободы;
- поиск и использование новых форм и методов исправительного воздействия на осужденных, организационных механизмов социальной работы с осужденными, закрепление в уголовно-исполнительном законодательстве Республики Казахстан и Российской Федерации форм социальной, психолого-педагогической работы с осужденными в качестве основного средства исправления осужденных;
- дополнение системы поощрений осужденных иными стимулами к правопослушному поведению и активной ресоциализации (адаптации и реабилитации);
- дифференциация содержания осужденных в зависимости от характера и степени общественной опасности совершенных ими преступлений, поведения во время отбывания наказания, криминального опыта (раздельное содержание впервые осужденных к лишению свободы и ранее отбывавших наказание в виде лишения свободы, расширение оснований направления в колонию-поселение, с одной стороны, и перевода на тюремный режим, с другой стороны);
- индивидуализация исполнения уголовных наказаний;
- закрепление в уголовно-исполнительном законодательстве Республики Казахстан и Российской Федерации новых форм надзора за поведением осужденных с использованием электронного мониторинга спутниковой навигации ГЛОНАСС или ГЛОНАСС/GPS, в первую очередь лиц, находящихся под пробационным контролем;

– подготовка предложений о внесении изменений в законодательство Республики Казахстан и Российской Федерации, предусматривающих применение электронных средств контроля по месту жительства подозреваемого, обвиняемого в совершении уголовных правонарушений, в качестве альтернативы содержанию под стражей;

– оптимизация размещения мест отбывания наказания на территории страны, в том числе для сохранения социально полезных связей осужденных, доступности места отбывания наказания для родственников, за исключением случаев, требующих изоляции членов организованного преступного сообщества, а также обеспечения безопасности персонала исправительных учреждений и иных лиц, посещающих учреждения и органы, исполняющие наказания, и самих осужденных.

В настоящее время в Республике Казахстан и Российской Федерации наказаниям, не связанным с изоляцией осужденного от общества, в силу ряда причин уделяется повышенное внимание. В 1990 г. ООН приняла Стандартные минимальные правила Организации Объединенных Наций в отношении мер, не связанных с тюремным заключением (Токийские правила), в которых провозгласила важность и необходимость применения альтернативных наказаний.

Целесообразность более широкого использования наказаний без изоляции осужденного от общества очевидна. Содержание «тюремного населения», которое находится в местах изоляции от общества, тяжким бременем ложится на бюджет государства, сдерживает решение многих социальных задач, способствует распространению криминальной субкультуры среди населения.

Эффективное применение наказаний, альтернативных лишению свободы, в отношении лиц, совершивших преступления небольшой и средней тяжести, должно обеспечивать защиту общества от преступника, снижение уровня криминализации общества, разобщение преступного сообщества, снижение численности лиц, содержащихся в учреждениях уголовно-исполнительной системы. Кроме того, широкое применение указанных наказаний, несомненно, отразится на социальной адаптации и реабилитации лиц, оказавшихся в сфере уголовного судопроизводства.

С целью обеспечения эффективного пробационного контроля за исполнением осужденными обязанностей и ограничений предполагается использование аудиовизуальных, электронных и иных технических средств надзора и контроля, автоматизированного компьютерного учета осужденных, внедрение в практику работы службы пробации (в Казахстане) и учреждений, исполняющих наказания, не связанные с изоляцией осужденных от общества (в России), программы психологической коррекции личности и изменения поведения.

Таким образом, реформирование уголовно-исполнительной политики Казахстана и России направлено на достижение трех главных целей: исправление осужденных, профилактика преступности (частная и общая превенция) и социальная адаптация и реабилитация лиц, оказавшихся в сфере уголовного судопроизводства. В связи с этим совершенствованию подвергаются как пенитенциарная система, так и уголовно-исполнительное законодательство, регламентирующее деятельность его учреждений и органов. Так, в Казахстане был принят новый Уголовно-исполнительный кодекс, а также Закон Республики Казахстан от 30 декабря 2016 г. № 38-VI «О пробации». Таким образом, обеспечивается правовое регулирование не только процесса надлежащего исполнения уголовных наказаний, но и создания необходимых условий для социальной реабилитации и адаптации лиц, оказавшихся в сфере криминального судопроизводства. Следует отметить, что принятие указанных законодательных актов полностью соответствует

Концепции правовой политики Республики Казахстан на период с 2010 до 2020 года (утверждена Указом Президента Республики Казахстан от 24 августа 2009 г. № 858).

При подготовке законопроекта «О пробации» рабочая группа столкнулась с отсутствием опыта социальной реабилитации лиц, оказавшихся в сфере уголовного судопроизводства, на этапах пробации. Кроме того, были трудности в установлении законодательно закрепленного понятия «пробация». В связи с этим, несомненно, важную роль сыграло глубокое изучение международного опыта в данной области уголовной политики. Практика правоохранительной деятельности свидетельствует о высокой эффективности пробации в исправлении лиц, оказавшихся в сфере деятельности уголовного судопроизводства, в снижении уровня преступности, а также в ее частном и общем предупреждении.

Вместе с тем не все положения норм права зарубежных стран в рассматриваемой сфере были имплементированы в Закон Республики Казахстан «О пробации». В данном случае уместно привести слова бывшего премьер-министра Великобритании Тони Блэра, который сказал, что чужой опыт необходимо изучать, а не слепо внедрять. При подготовке названного Закона учитывались национальный менталитет, господствующий в обществе, предыдущий опыт деятельности правоохранительных органов, в том числе уголовно-исполнительной системы, и другие обстоятельства. Так, в правоохранительной деятельности Казахстана имеется богатый опыт реализации отдельных видов института пробации, в первую очередь так называемых приговорной и постпенитенциарной. При реализации карательно-воспитательного процесса в отношении осужденных условно, привлеченных к наказаниям, альтернативным лишению свободы, условно-досрочно освобожденных, освобожденных по отбытии срока наказания, в отношении которых установлен административных надзор, казахстанскими правоохранительными органами выработан ряд эффективных воспитательных, профилактических, социальных мер, не учесть которые при разработке закона нельзя.

Пробация (от англ. *probation* – испытание) – это вид условного осуждения, при котором осужденный помещается на время испытательного срока, установленного судом, под надзор специальных органов; возможны и дополнительные ограничения (не посещать определенных мест, воздерживаться от общения с определенными лицами и т. п.).

Особенность рассматриваемого правового института заключается в отсутствии единого общепринятого его понимания. Что касается термина «условное осуждение», то он не может быть признан универсальным, поскольку употребляется только в континентальной Европе и неточно передает содержание данного института (осуждение является реальным, а условным считается неприменение наказания). Отсрочка в исполнении наказания (простая отсрочка) и отсрочка в осуждении, обремененная надзором, имеют свои национальные названия (пробационная система, система испытания, уголовный надзор, защитный надзор, условное осуждение и т. п.), которые на первоначальном этапе своего развития могли рассматриваться в качестве синонимов. Однако в последующем в законодательстве большинства стран, в том числе США и Англии, простая отсрочка (условное осуждение) и отсрочка осложненная (пробация) были закреплены в качестве самостоятельных санкций, что не позволяет говорить об их тождественности.

В одних государствах (например, Швеция, Финляндия, Латвия) законодатель определяет условное осуждение как наказание, в других (например, Англия, Дания) – относит к иным мерам уголовно-правового характера, в третьих (например, США) – связывает

применение этой меры с освобождением от наказания (например, Эстония), а в некоторых странах вообще не обозначает природу данного института.

Несмотря на различия во взглядах и особенности законодательного оформления в каждом отдельном государстве, суть условного осуждения везде одинакова – отложить исполнение наказания за совершенное преступление под определенным условием, если есть основание полагать, что цели наказания могут быть достигнуты без его реального отбытия.

На наш взгляд, гармоничное взаимодополнение и сочетание национального и международного опыта в рассматриваемой сфере позволит законодателю подготовить законопроект с высоким потенциалом правового регулирования общественных отношений, складывающихся в процессе probation. Особенно справедливо высказанное нами мнение при реализации ранее неизвестных для национального уголовного судопроизводства досудебной и пенитенциарной probation.

Закон Республики Казахстан «О probation» содержит понятие probation, под которым следует понимать *систему видов деятельности и индивидуально определяемых мер контрольного и социально-правового характера, направленных на коррекцию поведения лиц, категории которых определены законом, для предупреждения совершения ими уголовных правонарушений* (ст. 1 Закона). В Законе закреплены четыре вида probation: досудебная, приговорная, пенитенциарная и постпенитенциарная.

Внедрение полного цикла probation, на наш взгляд, обеспечит непрерывность процесса ресоциализации лиц, оказавшихся в сфере уголовного судопроизводства, которая главным образом влияет на динамику «тюремного населения» и уровень рецидива, то есть на повторность совершения преступлений лицами, отбывшими наказание.

Согласно международному опыту процесс ресоциализации осужденных предполагает реализацию комплекса системных, организационно-правовых мер в отношении их на всех этапах probation. Служба probation должна способствовать сохранению социальных связей осужденных со своими семьями, с близкими, трудовыми коллективами, где они работали до назначения наказания. В процессе probation необходимо привлекать институты гражданского общества. Начинать процедуру адаптации и реабилитации лиц, оказавшихся в сфере уголовного судопроизводства, необходимо до момента вынесения решения судом по существу дела. Досудебная probation предполагает реализацию социальных, воспитательных, профилактических и иных мероприятий с лицом, совершившим уголовное правонарушение, без принятия судебного решения.

В случае принятия судом решения (приговорная probation) оно должно быть гласным, наглядно подтверждать соразмерность наказания криминальной запущенности личности правонарушителя и степени общественной опасности совершенного им деяния. При этом воспитательная работа, проводимая службой probation с обвиняемыми и осужденными, заключается в изучении их личности, степени их криминогенной запущенности с целью подготовки заключения, которое учитывается судом при вынесении решения по существу дела. При этом служба probation должна оказывать психологическую и иную помощь лицам, оказавшимся в сфере уголовного правосудия на всех стадиях судебного процесса, в том числе в период исполнения наказания (пенитенциарная probation). Из опыта деятельности службы probation зарубежных стран (например, Великобритании, Голландии) видно, что в службе probation работают педагоги, воспитатели, медики, социальные работники, что свидетельствует о ее разносторонней деятельности в

процессе адаптации и реабилитации правонарушителей на всех стадиях уголовного судопроизводства – досудебной, приговорной, пенитенциарной и постпенитенциарной.

Принимая во внимание необходимость обеспечения непрерывности процесса реабилитации и адаптации лиц, оказавшихся в сфере уголовного судопроизводства, все этапы пробации должна осуществлять служба пробации, структурно входящая в состав уголовно-исполнительной системы. В этом случае в одном государственном органе (в Комитете уголовно-исполнительной системы МВД Казахстана) будет сосредоточен весь процесс исполнения наказания, социальной реабилитации и адаптации лиц, оказавшихся в сфере уголовного правосудия, их исправления и недопущения совершения ими новых преступлений. Это позволит государственному органу эффективно, планомерно и последовательно реализовывать поставленные перед ним задачи.

Вышеизложенное позволяет нам в целях совершенствования процесса пробации предложить следующее:

1. Учитывая положительный опыт деятельности службы пробации пенитенциарной системы Казахстана, необходимо реформировать уголовно-исполнительные инспекции России в данный орган, что значительно расширит объем функций, выполняемых ими, повысит эффективность их деятельности по ресоциализации лиц, оказавшихся в сфере уголовного судопроизводства.

2. Предусмотреть исполнение постпенитенциарной пробации службой пробации, изъяв данную функцию у органов внутренних дел по месту жительства. Кроме того, постпенитенциарная пробация должна осуществляться в отношении не только осужденных, освобожденных условно-досрочно, но и других категорий лиц, а именно освобожденных по отбытии срока всех видов уголовного наказания (не только лишения свободы, но и альтернативных ей), освобожденных в связи с болезнью и т. д. В связи с этим предлагаем внести изменения в ч. 2 ст. 17 Закона Республики Казахстан «О пробации», изложив ее в следующей редакции: «2. Постпенитенциарная пробация в отношении лица, освобожденного по отбытии всех видов уголовного наказания, условно-досрочно освобожденного от отбывания наказаний, применяется в форме пробационного контроля, осуществляемого службой пробации в соответствии с законодательством Республики Казахстан».

3. Служба пробации должна выполнять следующие функции:

– исполнение наказания в виде лишения права занимать определенную должность или заниматься определенной деятельностью;

– исполнение наказания в виде штрафа;

– исполнение наказания в виде общественных работ;

– исполнение наказания в виде исправительных работ;

– исполнение наказания в виде ограничения свободы;

– выполнение приговора об осуждении условно;

– выполнение решения суда об условно-досрочном освобождении;

– выполнение решения суда об отсрочке исполнения приговора (для беременных женщин или женщин, имеющих детей в возрасте до 5 лет);

– осуществление надзора за лицами, в отношении которых установлен пробационный контроль;

– исполнение досудебной, приговорной, пенитенциарной и постпенитенциарной пробации в исправительных учреждениях и органах уголовного судопроизводства.

4. Принимая во внимание то, что процесс пробации должен быть непрерывным и осуществляться одним органом – службой пробации, необходимо внести изменения в

ч. 3 ст. 16 указанного Закона, изложив ее в следующей редакции: «3. В отношении осужденного, отбывающего наказание в виде лишения свободы, ресоциализация осуществляется службой пробации совместно с администрацией учреждения уголовно-исполнительной (пенитенциарной) системы».

5. Приговорная пробация должна применяться ко всем лицам, в отношении которых суд принял решение об их наказании. В связи с этим ч. 1 ст. 15 Закона следует дополнить другими видами наказания, альтернативными лишению свободы, и изложить ее следующей редакции:

«Статья 15. Приговорная пробация

1. Приговорная пробация применяется в отношении:

- 1) осужденного к штрафу;
- 2) осужденного к общественным работам;
- 3) осужденного к исправительным работам;
- 4) осужденного к ограничению свободы;

5) осужденного, в отношении которого судом принято решение об отсрочке исполнения приговора (для беременных женщин или женщин, имеющих детей в возрасте до 5 лет);

6) осужденного условно».

6. При проведении следственных действий в сфере уголовного судопроизводства оказываются не только подозреваемые, обвиняемые, но и иные лица, ведущие асоциальный образ жизни (больные наркоманией, алкоголизмом и токсемией; занимающиеся проституцией, бражничеством и т. д.). Хотя по конкретному делу они могут проходить в качестве свидетелей, опасность данных личностей в виде потенциальных правонарушителей, тем не менее, высока, поэтому они также должны быть субъектами досудебной пробации. В связи с этим необходимо внести изменения в ч. 2 ст. 1 Закона Республики Казахстан «О пробации» и изложить ее в следующей редакции: «2. Целью пробации является содействие в обеспечении безопасности общества путем:

1) коррекции поведения подозреваемого, обвиняемого и иных лиц, оказавшихся в сфере уголовного судопроизводства и ведущих асоциальный образ жизни;».

7. Предусмотреть государственные заказы для производственных мощностей пенитенциарных учреждений. В целях развития собственного производства в исправительных учреждениях, повышения уровня трудовой занятости среди осужденных необходимо распределить государственные заказы на предприятиях колоний.

8. Предусмотреть налоговые преференции для предпринимателей, создающих рабочие места для осужденных, отбывающих наказание, лиц, освобожденных от отбывания наказания, и иных лиц, оказавшихся в сфере уголовного правосудия.

9. Необходимо внести изменения в соответствующие нормативные правовые акты с целью правовой регламентации права общественной наблюдательной комиссии установления или снятия пробационного контроля на осужденных и иных лиц, оказавшихся в сфере уголовного судопроизводства. При этом следует отказаться от института административного надзора в пользу пробационного контроля, исполнение которого нужно возложить на службу пробации.

Кроме того, указанной комиссии должно быть предоставлено право применять тот или иной институт прогрессивной системы (изменение условий содержания, замена вида учреждения, замена вида наказания и условно-досрочное освобождение). Иными словами, в целях эффективной реализации институтов пробации и прогрессивной системы следует делегировать функцию назначения пробационного контроля и

применения различных институтов прогрессивной системы от суда наблюдательным комиссиям.

Таким образом, высказанные нами предложения позволяют сделать вывод о том, что обеспечение конституционных прав и законных интересов лиц, оказавшихся в сфере уголовного судопроизводства, невозможно без дальнейшего совершенствования уголовного и уголовно-исполнительного законодательства Казахстана и России, в первую очередь в области социальной адаптации и реабилитации указанных лиц, а также создания государственного органа – службы пробации уголовно-исполнительной системы, соответствующей международным стандартам.