

Центр исследования правовой политики

**Экспертное заключение
на проект Закона Республики Казахстан «О внесении изменений и дополнений
в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам
дальнейшего совершенствования системы исполнения наказаний и уголовно-
исполнительной системы»**

Рассматриваемый проект закона содержит положения, направленные на дальнейшее совершенствование правового регулирования: 1) исполнения наказаний в виде общественных работ, ограничения свободы, ареста, лишения свободы на определенный срок и пожизненного лишения свободы; 2) порядка применения условно-досрочного освобождения от наказания и отсрочки исполнения наказания осужденным беременным женщинам и женщинам, имеющим малолетних детей; 3) социальной адаптации и реабилитации лиц, отбывших уголовные наказания; 4) ответственности за дезорганизацию деятельности учреждений, обеспечивающих изоляцию от общества. Наряду с этим, вносятся предложения по совершенствованию законодательства РК в части уточнения правового статуса сотрудников уголовно-исполнительной системы, расширения объема предоставляемых им социальных гарантий и льгот.

При этом целый ряд предлагаемых в законопроекте изменений в уголовное, уголовно-процессуальное, уголовно-исполнительное и административное законодательство, а также в законодательство о местном государственном управлении восполняет имеющиеся пробелы в нормативном правовом регулировании общественных отношений, улучшает правовое положение осужденных, а также сотрудников УИС РК и поэтому заслуживает принципиальной поддержки.

Вместе с тем, представленный на наше изучение текст законопроекта не имеет соответствующего приложения в виде утвержденной концепции и технического задания, пояснительной записки и финансово-экономического обоснования. Вероятно, прежде всего, по этой причине обоснованность и целесообразность некоторых из предлагаемых изменений вызывает определенные сомнения. В качестве таковых изменений можно выделить нижеследующие.

1. Изменения, связанные с введением в действие наказания в виде ареста

Обращает на себя внимание то обстоятельство, что статья 1 законопроекта предусматривает введение в действие только положений о наказании в виде ареста, содержащихся в Уголовно-исполнительном кодексе РК, не затрагивая соответствующих норм УК и УПК РК. Между тем, применение ареста зависит, прежде всего, от введения в действие норм уголовного права.

Кроме того, статьей 2 законопроекта предлагается существенно изменить порядок исполнения этого наказания. В частности, из норм УИК РК исключаются положения об исполнении ареста в специально созданных для этого учреждениях – арестных домах. Вместо этого предлагается исполнять данное наказание в следственных изоляторах, которые в настоящее время предназначены, главным образом, для исполнения меры уголовно-процессуального пресечения в виде содержания под стражей в отношении лиц, подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений. Можно предположить, что такое изменение вызвано стремлением к экономии финансовых и иных материальных затрат, необходимых для строительства арестных домов.

Следует, однако, учитывать, что введение в действие наказания в виде ареста, скорее всего, повлечет за собой общий прирост численности лиц, находящихся в местах изоляции от общества, за счёт некоторого сокращения числа условно осужденных и осужденных к наказаниям, не связанным с лишением свободы. В этом случае неизбежен рост государственных расходов на содержание арестованных, независимо от того, находятся ли они в арестных домах или в следственных изоляторах.

Обращают на себя внимание и те изменения, предлагаемые законопроектом в статьи 64 и 65 УИК РК, которые приближают правовой статус лиц, отбывающих арест, с правовым статусом осужденных, отбывающих наказание в виде лишения свободы на определенный срок в тюрьме. В свете предложения авторов законопроекта в будущем содержать всех совершеннолетних осужденных к лишению свободы только в тюрьмах (о чем более подробно будет сказано ниже), различия между наказанием в виде ареста и наказанием в виде лишения свободы на определенный срок ещё более стираются. По сути, арест становится краткосрочным лишением свободы, назначаемым осужденным, достигшим совершеннолетия, на срок до шести месяцев.

Однако изучение опыта США и стран Западной Европы показывает крайне низкую эффективность краткосрочного лишения свободы (рецидив среди освобожденных достигает в среднем 75-85%). В основном по этой причине в Российской Федерации принято решение отказаться от введения в действие наказания в виде ареста (соответствующий закон принят в первом чтении Государственной Думой по инициативе Правительства Российской Федерации).

2. Изменения, связанные с введением в действие правовых норм о назначении отбывания наказания в виде лишения свободы для осужденных совершеннолетних лиц, в тюрьмах

Статья 48, часть 5 УК РК предусматривает следующие виды исправительных учреждений для отбывания наказания в виде лишения свободы: исправительные колонии-поселения, исправительные колонии общего, строгого и особого режимов, тюрьмы, а также воспитательные колонии для несовершеннолетних. При этом отбывание части срока наказания в тюрьме может быть назначено только наиболее опасным категориям преступников и лишь на срок не более пяти лет.

В рассматриваемом законопроекте предлагается дополнить данную статью новой частью 5-1, предусматривающей отбывание наказания в виде лишения свободы совершеннолетними мужчинами и женщинами соответственно в открытых, полужакрытых и закрытых блоках тюрьмы. При этом сравнительный анализ частей 5 и 5-1 статьи 48 УК РК показывает: в открытых блоках тюрьмы будут содержаться те же категории осужденных, которые содержатся в исправительных колониях-поселениях; в полуоткрытых блоках – те, кто

содержится в исправительных колониях общего режима; в закрытых блоках – те, кто сейчас содержится в исправительных колониях строгого, особого режима и в тюрьмах. В связи с этим статью 4 Закона РК «О введении в действие Уголовного кодекса Республики Казахстан» предлагается дополнить предложением следующего содержания: «Положения Уголовного кодекса Республики Казахстан о назначении отбывания лишения свободы в блоках тюрьмы, предусматривающих содержание в пределах одного учреждения мужчин, осужденных к лишению свободы, вводятся в действие законом Республики Казахстан по мере создания необходимых условий, но не позднее 2025 года».

Обращает на себя внимание определенное противоречие между предлагаемыми редакциями части 5-1 статьи 48 УК РК и статьи 4 вышеназванного Закона РК, поскольку, во-первых, часть 5-1 распространяется не только на мужчин, но и на женщин, а во-вторых, в ней не сказано об отбывании наказания «в пределах одного учреждения». Более того, в пункте г) части 5-1 прямо указано, что лица, осужденные к пожизненному лишению свободы, а также осужденные, которым смертная казнь в порядке помилования заменена пожизненным лишением свободы, отбывают наказание в отдельных тюрьмах. Из текста изменений, вносимых в этой связи в УИК РК, остается неясным, чем условия содержания в исправительной колонии того или иного вида и современной тюрьме будут отличаться от условий содержания в соответствующем блоке тюрьмы. Единственное изменение, которое в этой связи предлагается, это дополнение части 1 статьи 95 словами (далее выделены в тексте), с учётом которых окончательная редакция данной части примет следующий вид: «1. Норма жилой площади в расчете на одного осужденного в исправительных колониях не может быть менее двух квадратных метров, в тюрьмах - двух с половиной квадратных метров, в колониях, предназначенных для содержания женщин, - трех квадратных метров, в тюрьмах с камерным содержанием – не менее семи квадратных метров, в воспитательных колониях - трех с половиной квадратных метров, в исправительных учреждениях, осуществляющих принудительное лечение, - трех квадратных метров».

Из предлагаемого текста неясно, во-первых, чем обыкновенные тюрьмы (в которых согласно закону осужденные содержатся в камерах) отличаются от, так называемых, «тюрем с камерным содержанием» и, во-вторых, почему для осужденных мужчин, содержащихся в тюрьмах с камерным содержанием, нормы жилой площади предлагается установить значительно более высокими, чем для осужденных женщин и несовершеннолетних, отбывающих наказание в колониях.

В целом же из текста предлагаемых изменений остаётся непонятным, какова цель преобразования исправительных колоний для мужчин в тюрьмы, и какую конкретную пользу это может принести в деле исправления осужденных. При отсутствии пояснительной записки к законопроекту можно лишь предположить, что замысел состоит в содержании всех осужденных к лишению свободы мужчин (составляющих основную массу отбывающих данное наказание) в запираемых помещениях (камерах), что позволит несколько облегчить работу по предупреждению побегов и других правонарушений, уменьшить плотность охраны (особенно в ночное время, в выходные и праздничные дни) и тем самым снизить нагрузку на персонал учреждений, исполняющих наказания. Однако действующее уголовно-исполнительное законодательство и сейчас позволяет размещать в запираемых помещениях определенные категории осужденных, наиболее склонных к правонарушениям. Перевод же всех осужденных в такие условия существенно ухудшит правовое положение большинства из них и вряд ли оправдан с финансово-экономической точки зрения. Вообще же переход от исправительных колоний к тюрьмам потребует более глубокой переработки уголовного, уголовно-исполнительного законодательства и организации деятельности уголовно-исполнительной системы, чем та, которая предлагается в рассматриваемом

законопроекте.

3. Изменения порядка применения условно-досрочного освобождения от отбывания наказания

В статью 169 УИК РК предлагается внести изменения, в основном аналогичные тем, которые были внесены в статью 175 УИК РФ в декабре 2003 года Федеральным законом № 161-ФЗ (кстати, этот российский опыт отнюдь не безупречен и мог бы стать предметом отдельного анализа). Отличие от российского законодательства состоит здесь в дополнении части 9 данной статьи следующим предложением: «О возможности условно-досрочного освобождения осужденного, отбывшего установленную законом часть срока наказания, замене неотбытой части наказания более мягким, администрация учреждения или органа, исполняющего наказание, уведомляет потерпевшего или его представителя почтой заказным письмом по адресу, представленному судом, вынесшим приговор». К сожалению, из текста законопроекта остаётся неясным, во-первых, какие юридические последствия может повлечь за собой такое уведомление, во-вторых, какие последствия для администрации могут наступить в случае не уведомления потерпевшего и, в-третьих, почему такую обязанность предлагается возложить на администрацию, которая формально отстранена от участия в решении вопросов досрочного освобождения, а не на суд, правомочный принимать такие решения.

4. Изменения, вносимые в законодательство о местном государственном управлении в Республике Казахстан

Предлагается возложить на органы местного государственного управления обязанности по организации и осуществлению социальной адаптации и реабилитации лиц, отбывших уголовные наказания.

Очевидно, при этом, что речь идёт о решении важной социально-профилактической задачи, необходимость решения которой в принципе не вызывает сомнений. Сами учреждения и органы УИС делать это не в состоянии и могут осуществлять лишь подготовку осужденных к предстоящему освобождению. Поэтому, всецело поддерживая идею оказания постпенитенциарной помощи освобожденным, предлагается рассмотреть следующие замечания:

- 1) изменения, вносимые в законодательство о местном государственном управлении явно выходят за рамки концепции законопроекта;
- 2) в тексте законопроекта не разъясняется содержание терминов «социальная адаптация» и «реабилитация», что может создать трудности для работников органов местного государственного управления, мало знакомых с проблемами уголовно-исполнительного права;
- 3) возлагая на работников органов местного государственного управления указанные выше задачи, проект закона не наделяет их какими-либо специальными полномочиями для их решения;
- 4) учитывая, что оказание социальной помощи освобожденным потребует привлечения в органы местного управления специалистов из числа социальных работников, педагогов, психологов и др., может потребоваться большее время, чем 10 дней после опубликования закона для того, чтобы эти органы смогли подготовиться к выполнению новых функций. Поэтому в законопроекте целесообразно установить срок его вступления в силу в части п.9.

5. Изменения, вносимые в название и часть 1 статьи 361 УК РК

Предлагаемые изменения, по видимому, направлены на выполнение постановления Конституционного Совета Республики Казахстан, признавшего неконституционными часть 1 и часть 4 статьи 361 УК РК. В новой редакции устанавливается ответственность за дезорганизацию деятельности учреждений, обеспечивающих изоляцию от общества, путем участия в массовых беспорядках, сопровождавшихся насилием, не опасным для жизни или здоровья, причинением вреда здоровью и др. общественно опасными действиями (погромами, поджогами, разрушением, уничтожением имущества). Такое решение имеет ряд недостатков.

Прежде всего, действия, перечисленные в предлагаемой редакции части 1 статьи 361, охватываются частью 2 статьи 241, устанавливающей ответственность за участие в массовых беспорядках независимо от места их совершения. Кроме того, применение насилия, не опасного для жизни и здоровья, а также причинение вреда здоровью сотрудников УИС и осужденных уже криминализовано в частях 2 и 3 статьи 361 УК РК.

6. Изменения, вносимые в Закон РК от 18 марта 2002 г. «Об органах юстиции», в целом заслуживают поддержки. Вызывает сомнения лишь предлагаемая редакция пункта 5 статьи 29-4, которой всем сотрудникам УИС выплачивается компенсация для оплаты расходов на содержание жилища. Такая норма ставит сотрудников УИС в явно привилегированное положение по сравнению с другими категориями граждан РК, требует значительных расходов из государственного бюджета. Кроме того, остается неясным, будет ли эта льгота распространяться на проживающих совместно с сотрудником УИС членов его семьи и др. лиц.

Август 2008 г.