

Центр исследования правовой политики

Меры по сокращению численности заключенных в России и Республике Казахстан в контексте мирового опыта¹

Одной из серьёзных социальных проблем, вызывающих всё большую обеспокоенность, является рост числа лиц, привлекаемых к уголовной ответственности и отбывающих наказание за совершенные преступления, с помещением в места изоляции от общества (следственные изоляторы, тюрьмы и иные специальные учреждения). Тенденция роста численности «тюремного населения» на протяжении последнего десятилетия имеет место во многих странах мира, включая и наиболее развитые европейские государства, причём в некоторых из них (например, в Великобритании) она сохраняется несмотря на снижение уровня преступности. Это влечёт за собой ряд негативных последствий экономического, социального и гуманитарного характера.

Приходится привлекать всё больше средств на строительство новых и поддержание в надлежащем состоянии действующих учреждений, создание в них условий содержания, бытового и медицинского обеспечения, отвечающих рекомендациям Европейских пенитенциарных правил, что в условиях мирового финансово-экономического кризиса часто приводит к сокращению финансирования иных социальных программ.

В условиях переполнения учреждения и вызванной этим тесноты и скученности становится затруднительным или вовсе невозможным обеспечить реализацию некоторых законных прав и интересов заключенных (например, при отсутствии спального места); возникают объективные условия для распространения инфекционных заболеваний, различного рода конфликтных ситуаций.

С позиции требований статьи 3 Европейской конвенции по правам человека о недопустимости бесчеловечного или унижающего достоинство обращения или наказания, для демократических стран Европы неприемлема ситуация, когда их жители направляются в уже переполненные пенитенциарные учреждения и, тем самым, заведомо обрекаются на содержание в неприемлемых условиях.

Последствия пребывания в таких условиях для человека, особенно отбывавшего заключение в течение длительного периода времени, оказываются крайне негативными. В его психологии происходят серьёзные изменения: возникает привычка к проявлениям насилия и жестокости, усваиваются элементы криминальной субкультуры, признаки принадлежности к определенной социальной группе и в то же время утрачиваются некоторые социально необходимые навыки. Всё это внешне проявляется в так называемой «стигматизации» (клеймении), когда по внешнему виду человека (наличие особых татуировок, манера одеваться, вести себя в обществе и т.п.) и по его манере разговаривать (употребление криминального жаргона, специфических «тюремных» выражений, терминов, своеобразный юмор и т.д.) можно определить человека, отбывшего наказание в местах

¹ Настоящий аналитический обзор подготовлен Центром исследования правовой политики при поддержке Представительства *Freedom House* в Казахстане. Мнения и взгляды, содержащиеся в документе, могут не совпадать с официальной позицией *Freedom House*.

лишения свободы. Такие люди испытывают трудности в социальной адаптации после освобождения, поскольку вызывают определенную настороженность, недоверие у окружающих; они объединяются в группы себе подобных и, в конце концов, вновь оказываются на скамье подсудимых. По данным западноевропейских ученых-криминологов, уровень рецидива среди лиц, ранее отбывавших тюремное заключение, достигает 80%.

Проблема переполнения исправительных учреждений также актуальна для России и Казахстана.

Например, в Российской Федерации в период 2000-2005 гг. численность заключенных снизилась примерно на 25%, однако в последующие годы вновь начался рост. Так, при сокращении в течение последних 5 лет уровня преступности в стране, к 2010 году численность осужденных к лишению свободы увеличилась более чем на 115 тыс. человек, или на 18,6%.

Несмотря на существенное увеличение финансирования уголовно-исполнительной системы (далее — УИС) и принятие Правительством Российской Федерации Федеральной целевой программы по её развитию, по объективным причинам темпы строительства и реконструкции исправительных учреждений и следственных изоляторов отстают от темпов роста численности заключенных. По этой причине в целом по стране имеет место переполнение исправительных колоний общего и строгого режимов. В отдельных регионах страны ещё сохраняется переполнение следственных изоляторов.

Каждое государство, где имеет место переполнение пенитенциарных учреждений, принимает меры для его устранения и недопущения подобного впредь с учётом своих возможностей. При сходстве социально-экономических условий в разных странах и обмене соответствующим опытом эти меры по содержанию могут в значительной степени совпадать.

Так, в странах Западной Европы уже длительное время ведутся поиски альтернатив изоляции правонарушителей от общества. Наиболее распространёнными из них являются:

1) расширение сферы применения взамен тюремного заключения наказания в виде привлечения к общественным работам, а также наказания в виде штрафа, увеличение размеров последнего;

2) вынесение условных приговоров к лишению свободы, а также применение института отложенного тюремного заключения, при котором осуждённый к лишению свободы находится на свободе до тех пор, пока в тюрьме не освободится для него место. Если он ведёт себя законопослушно, срок нахождения на свободе засчитывается в срок лишения свободы. Последняя мера используется и в качестве меры уголовно-процессуального пресечения вместо заключения под стражу;

3) замена заключения под стражу и тюремного заключения мерами, содержанием которых является домашний арест, соединённый с осуществлением надзора, обычно включающего применение электронного мониторинга (например, так называемых «электронных браслетов») и иных технических средств наблюдения за поведением подозреваемого (обвиняемого) или осуждённого.

Иногда применение технических средств наблюдения заменяется внесением денежного залога. В случае нарушения условий домашнего ареста залог обращается в доход государства, а подозреваемый (обвиняемый) или осуждённый помещаются в следственный изолятор или тюрьму².

² В США и странах западной Европы многие тюрьмы одновременно выполняют функции следственных изоляторов.

Кроме того, денежный или имущественный залог широко практикуется в качестве самостоятельной меры уголовно-процессуального пресечения вместо заключения под стражу, широко распространено освобождение арестованного из-под стражи под залог. В США, Англии, ФРГ залог может вноситься за подозреваемого или обвиняемого иным лицом (поручителем).

Среди других, наиболее часто применяемых мер можно выделить условно-досрочное освобождение из мест лишения свободы, когда в течение неотбытого срока наказания освобожденный находится под надзором службы пробации. В процессе надзора также могут применяться электронные и иные технические средства наблюдения. В некоторых странах, например, в Великобритании, подобный надзор за отдельными категориями освобожденных (отбывавших пожизненное лишение свободы; отбывавших лишение свободы за преступления, совершенные на сексуальной почве, особенно в отношении детей) может осуществляться пожизненно.

Следует отметить, что вышеупомянутые службы пробации играют основную роль в применении мер, альтернативных заключению под стражу и тюремному заключению. На них возлагаются функции:

- изучения на стадии досудебного расследования личности осужденного и факторов, способствующих совершению им преступления, с целью выработки рекомендаций по применению меры уголовно-процессуального пресечения;
- подготовки доклада суду о социальной опасности правонарушителя и возможности применения к нему наказания без изоляции от общества или условно-досрочного освобождения;
- исполнения наказаний, не связанных с лишением свободы;
- осуществления надзора (контроля) за поведением освобожденных из мест лишения свободы, а также лиц, осужденных к наказаниям, не связанным с лишением свободы, в том числе с использованием в надзоре за указанной категорией лиц электронно-технических средства (так называемых «электронных браслетов»);
- разработки программ обучения для повышения трудовых навыков и иных программ, способствующих ресоциализации освобождаемых из мест лишения свободы в обществе;
- оказания помощи правонарушителям и их семьям.

Основными целями деятельности службы пробации являются профилактика преступлений и одновременно реабилитация правонарушителя, которая достигается сочетанием репрессивно-контрольных функций с социально-реабилитационными задачами.

Данный перечень функций обычен для служб пробации большинства европейских стран. В некоторых из них (например, в Швеции) службы пробации входят в состав УИС, в других странах (например, в Великобритании) эти службы функционируют отдельно от УИС, но, как правило, службы пробации, также как и УИС, подчинены Министерству юстиции. Во Франции функции службы пробации выполняет «социальная служба», являющаяся самостоятельным подразделением Министерства юстиции.

В Российской Федерации задача сокращения численности заключённых тесно связана с решением других задач.

Несмотря на определенное улучшение условий содержания осуждённых и арестованных в российских исправительных учреждениях и следственных изоляторах в 2000-2005 гг., в последующие годы их развитие замедлилось, и в целом в их деятельности стали проявляться недостатки, связанные с участившимися случаями массовых неповиновений, беспорядков, коррупции, нарушением прав граждан. Объективными факторами, способствующими этим проблемам, являются: а) общий рост численности осужденных в местах лишения свободы и лиц, содержащихся под стражей; б) возрастание в учреждениях, обеспечивающих изоляцию от общества, удельного веса лиц, отличающихся крайней

степенью социальной деградации, высокой степенью общественной опасности, зараженностью криминальной субкультурой; г) снижением уровня социальной защищенности персонала уголовно-исполнительной системы.

В связи с этим Министром юстиции Российской Федерации А.В.Коноваловым выдвинуты предложения, направленные на фактическое реформирование уголовно-исполнительной системы. В основном они преследуют своей целью существенно оздоровить обстановку в местах изоляции от общества, переломить тенденцию социальной деградации и криминального заражения попадающих туда граждан Российской Федерации и в конечном итоге обеспечить более высокий уровень соблюдения их законных прав и интересов. Этой цели предполагается достичь за счет решения следующих задач:

- перехода от казарменных условий содержания осужденных в исправительных колониях к камерным, обеспечивающим, с одной стороны, большую безопасность осужденных и их защиту от насилия со стороны криминальных лидеров, а с другой, — позволяющих изолировать последних от основной массы спецконтингента и тем самым обеспечить надлежащий правопорядок. Учитывая неизбежность определенных материальных затрат и ограниченные возможности государства, в этом русле целесообразна поэтапная конвергенция (сближение) колонистской и тюремной систем исполнения наказаний с учётом имеющегося опыта некоторых стран Восточной Европы и КНР. По существу, речь идет о последовательном отказе от дискредитировавшей себя колонистской системы и переходу к тюремным условиям содержания, как это практикуется в большинстве стран мира;
- внесение изменений и дополнений в законодательство, направленных на снижение численности осужденных к лишению свободы и лиц, содержащихся под стражей, что должно облегчить реорганизацию исправительных учреждений;
- принятие законодательных и организационных мер по повышению эффективности исполнения наказаний и иных уголовно-правовых мер, не связанных с лишением свободы.

В этом направлении важным представляется скорейшее решение вопроса о создании современной и эффективной службы пробации;

- изменение форм и методов исправительного воздействия на осужденных за счет перехода от коллективных форм воспитательного воздействия к индивидуальным, проведения специальной и системной работы по подготовке осужденных к предстоящему освобождению, с привлечением к этой работе профессиональных психологов, социальных работников;
- приведение законодательства и практики отбывания наказания к международным стандартам прав человека в сфере охраны здоровья осужденных, в частности, реформирование ведомственного здравоохранения уголовно-исполнительной системы;
- существенное повышение уровня оплаты труда и иных мер социальной защиты персонала уголовно-исполнительной системы, в том числе за счёт сокращения его существующей штатной численности;
- совершенствование системы подготовки кадров и проведение анализа эффективности и целесообразности ведомственного образования;
- обеспечение прозрачности деятельности учреждений и органов уголовно-исполнительной системы за счёт налаживания конструктивного диалога с институтами гражданского общества, а также через последовательную реализацию общественного контроля и иных форм сотрудничества;
- обеспечение последовательного курса на гуманизацию и демилитаризацию уголовно-исполнительной системы в духе международных европейских стандартов.

Эти идеи были доложены руководству страны и получили его поддержку. Решением Президиума Государственного Совета Российской Федерации от 11 февраля 2009 года Министерству юстиции Российской Федерации было поручено подготовить и представить на рассмотрение Правительства Российской Федерации проект Концепции развития уголовно-исполнительной системы на период до 2020 года.

14 октября 2010 года такая Концепция утверждена распоряжением правительства Российской Федерации №1772-р. Она предусматривает основные направления, формы и методы совершенствования и развития уголовно-исполнительной системы, ее взаимосвязь с государственными органами и институтами гражданского общества, обеспечивающую функционирование уголовно-исполнительной системы на период до 2020 года.

Основными целями Концепции являются:

- повышение эффективности работы учреждений и органов, исполняющих наказания, до уровня европейских стандартов обращения с осужденными и потребностей общественного развития;
- сокращение рецидива преступлений, совершенных лицами, отбывшими наказание в виде лишения свободы, за счет повышения эффективности социальной и психологической работы в местах лишения свободы и развития системы постпенитенциарной помощи таким лицам;
- гуманизация условий содержания лиц, заключенных под стражу, и лиц, отбывающих наказание в виде лишения свободы, повышение гарантий соблюдения их прав и законных интересов.

Для достижения поставленных целей необходимо решить следующие задачи:

- совершенствование уголовно-исполнительной политики (организации исполнения наказаний), направленной на социализацию осужденных;
- изменение структуры уголовно-исполнительной системы; создание новых видов учреждений, осуществляющих исполнение наказаний в виде лишения свободы; отказ от коллективной формы содержания осужденных;
- осуществление раздельного содержания осужденных с учетом тяжести совершенного преступления и криминологической характеристики осужденного;
- изменение идеологии применения основных средств исправления осужденных в местах лишения свободы с усилением психолого-педагогической работы с личностью и подготовки ее к жизни в обществе;
- разработка форм проведения воспитательной работы, организации образовательного процесса и трудовой занятости осужденных в новых условиях отбывания наказания;
- модернизация и оптимизация системы охраны исправительных учреждений и следственных изоляторов; укрепление материальной базы следственных изоляторов, исправительных учреждений, уголовно-исполнительных инспекций;
- повышение эффективности управления уголовно-исполнительной системой с учетом ее новой структуры, в том числе путем формирования современной информационной и телекоммуникационной инфраструктуры;
- расширение сферы применения наказаний и иных мер, не связанных с лишением свободы;
- обеспечение необходимого уровня социальной защиты работников уголовно-исполнительной системы;
- внедрение современных технологий и технических средств в практику исполнения наказаний;
- совершенствование ведомственного контроля над деятельностью уголовно-исполнительной системы; обеспечение гласности в деятельности уголовно-исполнительной системы, ее подконтрольности институтам гражданского общества, создание условий для участия общественности в решении стоящих перед уголовно-исполнительной системой задач;
- развитие международного сотрудничества с пенитенциарными системами иностранных государств, международными органами и неправительственными организациями.

Основное внимание в Концепции уделено реорганизации учреждений, обеспечивающих изоляцию от общества. Так, применительно к исправительным учреждениям, предполагается:

- изменение видов исправительных учреждений для содержания осужденных в местах лишения свободы с фактическим прекращением их коллективного содержания, постоянного пребывания осужденных в состоянии стресса, обусловленного необходимостью лавирования между требованиями администрации и основной массы осужденных;

- создание правовых и организационных условий для замены существующей системы исправительных учреждений на 2 основных вида учреждений: тюрьмы (общего, усиленного и особого режимов) и колонии-поселения (с обычным и усиленным наблюдением) при сохранении учреждений, созданных для выполнения специальных задач, — лечебно-исправительных и лечебно-профилактических. Преобразование воспитательных колоний для несовершеннолетних в воспитательные центры для лиц, совершивших преступление в несовершеннолетнем возрасте;
- разработку основанных на стандартах Европейских тюремных (пенитенциарных) правил (2006 год) моделей тюрьмы и колонии-поселения с учетом требований безопасности общества и персонала уголовно-исполнительной системы, а также необходимости реализации целей исправления осужденных;
- разработку технической документации, финансово-экономического обоснования, архитектурных проектов тюремных зданий, отвечающих требованиям европейских стандартов;
- раздельное содержание осужденных к лишению свободы, способных к ресоциализации, с учетом тяжести и общественной опасности совершенных ими преступлений, сведений об их личности, поведения в местах лишения свободы, отношения к совершенному преступлению, с одной стороны, и осужденных, совершивших особо тяжкие преступления, прочно усвоивших и распространяющих элементы поведения криминальной среды, с другой стороны.

Также планируется завершение к 2017 году строительства и ввода в эксплуатацию 26 следственных изоляторов, условия содержания в которых будут соответствовать европейским стандартам, а также реконструкция объектов действующих следственных изоляторов. Это позволит привести условия содержания подозреваемых и обвиняемых во всех следственных изоляторах в соответствие с законодательством Российской Федерации, устранить основания для обращений российских граждан в Европейский суд по правам человека.

Наряду с этим, Концепцией предусмотрены меры по развитию наказаний, альтернативных лишению свободы. Рационализация политики в области уголовного правосудия предполагает увеличение к 2020 году общей численности лиц, осужденных к наказаниям, не связанным с изоляцией осужденного от общества, на 200 тыс. человек за счет применения ограничения свободы и других видов наказаний, увеличения количества санкций, предусматривающих наказания, не связанные с изоляцией от общества, и расширения практики назначения данных наказаний судами.

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.

С целью обеспечения эффективного контроля над исполнением осужденным обязанностей и ограничений предполагается использование аудиовизуальных, электронных и иных технических средств надзора и контроля; автоматизированного компьютерного учета осужденных; внедрение в практику работы учреждений, исполняющих наказания, не связанные с изоляцией осужденных от общества, программы психологической коррекции личности и изменения поведения.

Для достижения указанной цели необходимо:

- совершенствование законодательства в области исполнения наказаний, не связанных с изоляцией осужденных от общества, расширение их перечня за счет введения новых видов наказаний, дополнение оснований применения существующих альтернативных наказаний — исправительных и обязательных работ;

- придание работе уголовно-исполнительных инспекций социальной направленности с акцентом на вовлечение осужденных в трудовую деятельность, приобретение профессии или переквалификацию; активизация сотрудничества со структурами гражданского общества, способными оказать позитивное гуманитарное воздействие на осужденных; оптимизация социальной, психологической и воспитательной работы с осужденными;
- привлечение органов местного самоуправления, занятости населения, образования и здравоохранения, общественности, реабилитационных центров и иных организаций к процессу социальной адаптации и исправлению осужденных.

В связи с расширением правоприменительной практики судов по назначению наказаний, альтернативных лишению свободы, дальнейшей гуманизацией уголовных наказаний, предполагаемой передачей в уголовно-исполнительную систему полномочий по осуществлению контроля над условно-досрочно освобожденными из мест лишения свободы прогнозируется увеличение численности лиц, состоящих на учете в уголовно-исполнительных инспекциях.

В этих условиях необходимо принятие мер по формированию качественно новых учреждений, способных эффективно исполнять наказания, не связанные с изоляцией осужденного от общества.

Для достижения указанных целей предусматривается реализация следующих мер:

- разработка законодательных и иных нормативных правовых актов Российской Федерации, предусматривающих возложение на уголовно-исполнительные инспекции полномочий по контролю за условно-досрочно освобожденными лицами. При разработке таких нормативных правовых актов необходимо учесть вопросы оказания социальной помощи условно-досрочно освобождаемым лицам;
- оптимизация структуры уголовно-исполнительных инспекций, создание таких инспекций в районных, городских административно-территориальных образованиях, где они в настоящее время отсутствуют; организация «опорных пунктов» уголовно-исполнительных инспекций в отдаленных населенных пунктах, где проживает более 45 осужденных без изоляции от общества.

В целях обеспечения эффективного исполнения альтернативных наказаний, не связанных с изоляцией осужденного от общества, и контроля лиц, освобожденных из мест лишения свободы, необходимы:

- закрепление норматива штатной численности уголовно-исполнительных инспекций и доведения его до 2,1 процента среднегодовой численности осужденных, состоящих на учете в уголовно-исполнительных инспекциях;
- обеспечение и внедрение в деятельность уголовно-исполнительных инспекций телекоммуникационных технологий, электронного документооборота и ведения электронных личных дел осужденных; создание единой базы учета осужденных к наказаниям, не связанным с изоляцией осужденных от общества;
- обеспечение уголовно-исполнительных инспекций аудиовизуальными, электронными и иными техническими средствами надзора и контроля в целях эффективного контроля над осужденными без изоляции от общества;
- придание социальной направленности работе уголовно-исполнительных инспекций, предусматривающей ресоциализацию, формирование правопослушного поведения осужденных без изоляции от общества;
- улучшение материально-технического обеспечения уголовно-исполнительных инспекций, а также обеспечение их собственными помещениями.

Вызывает интерес и то, что впервые в Концепции развития учреждений и органов, исполняющих наказания, предусмотрен раздел, посвященный обеспечению постпенитенциарной адаптации осужденных и предотвращению рецидива преступлений. Предполагается разработка системы следующих мер по подготовке осужденного к освобождению из мест лишения свободы:

- предоставление для лиц, заканчивающих отбывание длительных сроков лишения свободы, возможности прохождения специального тренинга, включающего широкую информацию об изменениях в обществе, новых формах социальной жизни, а для некоторых категорий осужденных — предоставление возможности перевода в колонию-поселение с разрешением кратковременных выездов к месту предполагаемого жительства;

- создание условий для подготовки освобождающихся лиц к дальнейшей постпенитенциарной адаптации через службу пробации, создание которой предусматривается Концепцией долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 17 ноября 2008 г. №1662-р.

Примечательно и то, что специальный раздел Концепции посвящен взаимодействию с общественностью в оказании социальной помощи осужденным и воспитательной работе с ними, созданию условий для осуществления общественного контроля над деятельностью уголовно-исполнительной системы. В частности, предполагается:

- обеспечение прозрачности в деятельности уголовно-исполнительной системы на основе широкого привлечения институтов гражданского общества к процессу исполнения уголовных наказаний; осуществления общественного контроля над деятельностью уголовно-исполнительной системы с участием Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации и уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации, Уполномоченного по правам ребенка в Российской Федерации и уполномоченных по правам ребенка в субъектах Российской Федерации; сотрудничества с неправительственными организациями, со средствами массовой информации; изучение общественного мнения о работе учреждений и органов уголовно-исполнительной системы, а также разъяснение имеющих публичное значение аспектов уголовно-исполнительной политики, прав и обязанностей осужденных, их родственников и близких; публичная реакция на получившие общественный резонанс запросы и жалобы в адрес учреждений уголовно-исполнительной системы;

- принятие мер по содействию общественным наблюдательным комиссиям, в том числе рассмотрение возможности их участия в обеспечении деятельности институтов условно-досрочного освобождения, подготовке решений об изменении условий отбывания наказания и вида исправительного учреждения в качестве мер поощрения или взыскания, применяемых к осужденному;

- взаимодействие с представителями средств массовой информации в вопросах освещения мер, направленных на обеспечение надлежащих условий содержания подозреваемых, обвиняемых и осужденных; повышения престижности службы в уголовно-исполнительной системе; противодействия дискредитации ее деятельности. Содействие формированию в обществе позитивного и уважительного отношения к труду работников уголовно-исполнительной системы, их роли в обеспечении общественной безопасности;

- расширение практики размещения актуальной информации на официальных интернет-сайтах Федеральной службы исполнения наказаний и ее территориальных органов, а также крупных информационных агентств;

- повышение роли общественных советов при Федеральной службе исполнения наказаний и ее территориальных органах как координаторов взаимодействия с институтами гражданского общества;

- активное включение в воспитательный процесс деятелей культуры и искусства, известных спортсменов, представителей молодежных движений и организаций, зарегистрированных в установленном порядке;

- содействие реализации общественно-гуманитарных проектов, в рамках которых создаются дополнительные стимулы к законопослушному поведению осужденных и их ресоциализации, в частности, за счет участия общественности в устройстве судьбы осужденного, освобождающегося из мест лишения свободы;
- привлечение общественных организаций к работе по повышению уровня правосознания и правовой грамотности осужденных и работников уголовно-исполнительной системы;
- использование потенциала религиозных конфессий в духовно-нравственном просвещении и воспитании осужденных и работников уголовно-исполнительной системы, а также для социальной адаптации лиц, освободившихся из мест лишения свободы;
- развитие благотворительности, попечительства, создание в каждом территориальном органе уголовно-исполнительной системы, а также при исправительных учреждениях попечительских советов.

Помимо вышеназванной Концепции, в 2009-2010 годах Министерством юстиции Российской Федерации подготовлены проекты федеральных законов, направленные на более широкое применение наказаний, не связанных с изоляцией от общества, которые были впоследствии приняты. Так, 27 декабря 2009 года принят Федеральный закон №377-ФЗ «О введении в действие положений Уголовного кодекса Российской Федерации и Уголовно-исполнительного кодекса Российской Федерации о наказании в виде ограничения свободы и внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации», предусматривающий введение в действие наказания в виде ограничения свободы, которое заключается в соблюдении осужденными установленных судом ограничений (включая применение средств электронного контроля) под надзором уголовно-исполнительных инспекций. 6 мая 2010 года принят Федеральный закон №81-ФЗ «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации в части назначения наказания в виде обязательных работ», предусматривающий дополнение санкций 59 составов преступлений наказанием в виде обязательных работ.

Вместе с тем, следует отметить, что не все предложения Министерства юстиции Российской Федерации по совершенствованию уголовной и уголовно-исполнительной политики, снижению численности осужденных в местах лишения свободы получили поддержку.

Так, в 2009 году Минюстом был разработан и направлен в заинтересованные министерства и ведомства законопроект, содержащий предложения по декриминализации ряда составов преступлений, предусмотренных Уголовным кодексом Российской Федерации, переводу части из них в категорию административных проступков с одновременным усилением административной ответственности за их совершение (например, максимальный срок административного ареста предлагалось увеличить с 15 суток до 2-х месяцев), а также введение административной преюдиции в ряде составов преступлений (имея в виду, что повторное совершение лицом определенного административного проступка в течение года будет влечь уголовную ответственность).

Однако в ходе состоявшегося обсуждения против них было высказано много возражений, которые, в основном, сводились к следующему:

а) предложения Минюста России по декриминализации касаются, главным образом, преступлений небольшой тяжести, в то время как около 80% лиц, отбывающих наказание в виде лишения свободы, осуждены за тяжкие и особо тяжкие преступления. Поэтому предлагаемая декриминализация не приведет к снижению численности осужденных в местах лишения свободы;

б) перевод части преступлений в категорию административных проступков потребует усиления административно-предупредительной деятельности, прежде всего, со стороны органов внутренних дел, к чему последние не готовы. Например, продление срока административного ареста с 15 суток до 2-х месяцев не только приведет к увеличению числа арестованных, но и потребует создания при учреждениях, в которых отбывается административный арест, соответствующей инфраструктуры (баня, прачечная, столовая, медицинский пункт и т.д.);

в) введение административной преюдиции противоречит превалирующей в российской юридической науке позиции, согласно которой характер и степень общественной опасности преступлений качественно отличается от характера и степени общественной опасности административных проступков. Поэтому множественность административных проступков не может образовывать состава преступления, и применение уголовной ответственности пусть даже за несколько административных правонарушений недопустимо.

Вероятно, с учетом этих соображений, Президентом Российской Федерации Д.А.Медведевым принято решение пока воздержаться от соответствующих законодательных инициатив. Информация об этом была озвучена Министром юстиции Российской Федерации А.В.Коноваловым в ходе выступления 8 сентября 2010 года в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации³.

В выступлении директора Федеральной службы исполнения наказаний генерал-полковника внутренней службы А.А.Реймера на расширенном заседании коллегии ФСИН России 19 февраля 2010 года отмечено, что ФСИН и Минюстом России подготовлен законопроект о дополнении Уголовного кодекса Российской Федерации часть 1 статьи 50, согласно которой суды, в зависимости от тяжести содеянного, взамен вынесения приговора, предусматривающего лишение свободы, смогут применить по 80 статьям УК РФ новый вид наказания — принудительные работы с отбыванием наказания в исправительных центрах.

Введение этого вида наказания предполагается с 1 января 2011 года. Планируется, что на первом этапе исправительные центры будут созданы в 7 субъектах Российской Федерации⁴.

21 октября 2010 года Президент Российской Федерации Д.А.Медведев провел совещание с членами правительства Российской Федерации, ответственными работниками Генеральной прокуратуры и Администрации Президента Российской Федерации по проекту федерального закона «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации», направленному на либерализацию уголовного законодательства. Законопроект разработан Минюстом России и содержит поправки, согласно которым в нескольких десятках санкциях составов преступлений наказание в виде лишения свободы предлагается заменить штрафом или исправительными работами. Из 68 составов преступлений предлагается исключить нижние пределы санкций в виде лишения свободы. Кроме того, по словам Президента, будут «максимально учитываться данные о личности обвиняемого, и приговор о лишении свободы будет применяться только тогда, когда преступление действительно представляет серьезную опасность для общества».

Д.А.Медведев отметил, что правоохранительные министерства и ведомства с законопроектом ознакомились, и в целом концепцию поддерживают. В то же время, по отдельным его положениям единства мнений пока не достигнуто. Поэтому он предложил ещё раз детально обсудить законопроект, прежде чем он будет внесен в Госдуму⁵.

В Республике Казахстан также уже на протяжении длительного времени проводится работа по либерализации уголовной и уголовно-исполнительной политики, снижению численности

³ URL: <http://news.mail.ru/politics/4406936>

⁴ URL: http://www.fsin.su/news/index.php?ELEMENT_ID=635

⁵ URL: <http://www.newsru.com/Russia/21oct2010/medvedev.html>

«тюремного населения». Среди новейших инициатив в этом направлении наиболее выделяются меры, предусмотренные Указом Президента Республики Казахстан от 17 августа 2010 года №1039 «О мерах по повышению эффективности правоохранительной деятельности и судебной системы в Республике Казахстан». В частности, Правительству Республики Казахстан поручено до конца 2010 года разработать и внести на рассмотрение Мажилиса Парламента Республики Казахстан проекты законов, направленные на:

- приведение действующего законодательства в соответствие с требованиями Конвенции ООН против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания, принятой 10 декабря 1984 года;
- либерализацию уголовного законодательства и декриминализацию преступлений, не представляющих большой общественной опасности, в том числе в экономической сфере, с переводом их в категорию административных правонарушений и усилением административной ответственности за их совершение, в том числе путем введения административной преюдиции, а также переоценку степени тяжести отдельных преступлений путем смягчения наказаний;
- передачу функции организации и осуществления социальной адаптации и реабилитации лиц, отбывших уголовные наказания, в ведение местных исполнительных органов;
- расширение сферы применения наказаний, не связанных с лишением свободы, в том числе в виде штрафа, общественных работ и ограничения свободы, а также мер пресечения, альтернативных аресту;
- расширение примирительных процедур в уголовном судопроизводстве, в том числе развитие института медиации, а также расширение категории уголовных дел частного и частно-публичного обвинения;
- регламентацию порядка освобождения лиц от уголовной ответственности в связи с примирением сторон, когда вред причиняется государству, и установление ограничений для применения меры пресечения в виде ареста к лицам, совершившим экономические преступления небольшой и средней тяжести, а также их освобождение от уголовной ответственности в случае добровольного погашения причиненного ущерба;
- совершенствование форм и методов контроля над поведением обвиняемых, в отношении которых в качестве меры пресечения избран домашний арест или подписка о невыезде и надлежащем поведении; осужденных к ограничению свободы; условно осужденных; условно-досрочно освобожденных, в том числе с широким использованием электронных средств слежения.

В ряду вышеперечисленных законодательных инициатив обращают на себя особое внимание примирительные процедуры, вытекающие из необходимости реализации норм статьи 67 Уголовного кодекса Республики Казахстан об освобождении от уголовной ответственности в связи с примирением с потерпевшим. Аналогичные нормы предусмотрены уголовным законодательством Российской Федерации и других стран СНГ, однако они редко применяются из-за отсутствия упомянутых процедур. Между тем, достаточно хорошо апробированный опыт применения медиации имеется в ФРГ, Испании и других странах.

По сообщению представителей Генеральной прокуратуры Республики Казахстан⁶, разработан проект закона Республики Казахстан «О внесении изменений и дополнений в Уголовный, Уголовно-процессуальные кодексы и Кодекс об административных правонарушениях по вопросам гуманизации уголовного и совершенствования уголовно-процессуального законодательства», который предусматривает:

- исключение 19 составов преступлений из Уголовного кодекса с переводом в категорию административных правонарушений и одновременным ужесточением административной ответственности за совершение таких деяний (увеличением максимального размера штрафа и срока административного ареста — до 45 суток);
- введение механизма административной преюдиции в 17-ти составах преступлений;

⁶ URL: <http://www.interfax.kz> «КАЗАХСТАН — ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО — ГУМАНИЗАЦИЯ».

- введение нового вида наказания — возложения обязанности загладить причиненный вред, который будет предусмотрен в санкциях 40 составов преступлений;
- расширение сферы применения наказания в виде ограничения свободы;
- исключение из санкций 18 составов преступлений наказания в виде лишения свободы.

Обращает на себя внимание то, что некоторые предложения Генеральной прокуратуры Республики Казахстан по содержанию аналогичны предложениям Минюста России, не получившим поддержки. Очевидно, однако, что социально-экономические условия в России и Казахстане не одинаковы. Поэтому можно надеяться, — то, что пока не получается в одной стране, найдет применение в другой.

Ноябрь, 2011 г.