

АЛЬТЕРНАТИВНЫЕ ПРЕДЛОЖЕНИЯ В ПРОЕКТ КОНЦЕПЦИИ ПРАВОВОЙ ПОЛИТИКИ РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН

УГОЛОВНО- ИСПОЛНИТЕЛЬНАЯ ПОЛИТИКА

2021



**АЛЬТЕРНАТИВНЫЕ
ПРЕДЛОЖЕНИЯ В ПРОЕКТ
КОНЦЕПЦИИ ПРАВОВОЙ
ПОЛИТИКИ РЕСПУБЛИКИ
КАЗАХСТАН**

**УГОЛОВНО-
ИСПОЛНИТЕЛЬНАЯ
ПОЛИТИКА**

**Алматы
2021**

АЛЬТЕРНАТИВНЫЕ ПРЕДЛОЖЕНИЯ В ПРОЕКТ КОНЦЕПЦИИ ПРАВОВОЙ ПОЛИТИКИ РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН. УГОЛОВНО-ИСПОЛНИТЕЛЬНАЯ ПОЛИТИКА — Алматы, 2021 — 23 С.



Данная публикация выпущена в рамках проекта «Совместное пространство демократических практик для общественных инициатив: продвижение гражданского участия в принятии решений по развитию демократических политических практик и механизмов» при финансовой поддержке Фонда Сорос-Казахстан. Содержание данной публикации отражает точку зрения авторов и не обязательно совпадает с точкой зрения Фонда. Все материалы используются с социальной целью, не связанной с получением прибыли.

© Центр исследования правовой политики

I. ОБЗОРНЫЙ АНАЛИЗ ОТРАЖЕНИЯ УГОЛОВНО-ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ В КОНЦЕПЦИЯХ ПРАВОВОЙ ПОЛИТИКИ РК И ИХ ВЫПОЛНЕНИЯ

Уголовно-исполнительная политика является составляющей уголовной политики и определяет цели, задачи, принципы, основные формы, методы и средства в сфере исполнения уголовных наказаний, применения социально-реабилитационного воздействия к осужденным, предупреждения совершения новых преступлений как осужденными, так и иными лицами.

В связи с этим она является важным элементом правовой политики и должна находить свое отражение в концепциях правовой политики.

По существу, в таких концепциях должны определяться основные параметры развития уголовно-исполнительной системы как с точки зрения совершенствования законодательства, так и создания, и укрепления соответствующих институтов на основе современных представлений и принципов.

Это может касаться гуманизации исполнения и отбывания наказания, приведения уголовно-исполнительного законодательства в соответствие с международными стандартами, реформирования пенитенциарной системы, расширения применения наказаний, не связанных с лишением свободы, и других вопросов государственной политики в этой сфере.

За прошедший со времени обретения независимости период в Республике Казахстан было принято две Концепции правовой политики (Концепция правовой политики Республики Казахстан до 2010 года, одобренная Указом Президента РК от 20.09.2002, и Концепция правовой политики Республики Казахстан на период с 2010 по 2020 год, утвержденная Указом Президента РК от 24.08.2009), и в настоящее время подготовлен проект Концепции правовой политики Республики Казахстан до 2030 года.

В каждой из принятых Концепций и проекте новой Концепции имеются разделы, посвященные уголовной политике и уголовно-исполнительной политике (см. Приложение 1).

В Концепции правовой политики РК 2002 года уголовно-исполнительной политике уделено два небольших абзаца, в которых говорится о необходимости совершенствования законодательной базы с целью приведения ее в соответствие с основными положениями международных актов о правах человека и создания системы условий и разработки нормативных правовых актов, направленных на социальную адаптацию лиц, освобождаемых из мест лишения свободы.

Однако, несмотря на это, в период действия Концепции 2002 года в области уголовно-исполнительной политики был предпринят ряд шагов, имевших важное стратегическое значение.

В частности, первый шаг был сделан в развитие принятого в 2001 году решения о переводе уголовно-исполнительной системы из ведения Министерства внутренних дел РК в гражданское ведомство — Министерство юстиции РК, что отражало передовую зарубежную практику. Указом Президента РК от 23.12.2003 в ведение Министерства юстиции были переданы и следственные изоляторы.

Постановлением Правительства Республики Казахстан от 31.12.2003 была утверждена Программа дальнейшего развития уголовно-исполнительной системы Республики Казахстан на 2004–2006 годы, содержащая ряд прогрессивных мер, связанных с новым этапом развития пенитенциарной системы. Ее позднее сменила Программа дальнейшего развития уголовно-исполнительной системы Республики Казахстан на 2007–2009 годы, утвержденная Постановлением Правительства Республики Казахстан от 06.08.2007, главными направлениями

реализации которой являлись: совершенствование организации управления УИС и улучшение условий содержания лиц в учреждениях УИС; повышение эффективности исполнения уголовных наказаний, обеспечение трудоузанности осужденных, создание условий для социальной реабилитации лиц, освобожденных из мест лишения свободы; повышение эффективности мер уголовно-правового воздействия, не связанных с изоляцией осужденных от общества; укрепление кадрового состава, совершенствование системы профессиональной подготовки сотрудников, повышение правовой и социальной защищенности персонала учреждений УИС, снижение количества коррупционных правонарушений среди сотрудников УИС.

После принятия Концепции правовой политики Республики Казахстан на период с 2010 по 2020 год Постановлением Правительства Республики Казахстан от 09.06.2012 была утверждена Программа дальнейшего развития уголовно-исполнительной системы Республики Казахстан на 2012–2015 годы, где целями были определены: совершенствование уголовно-исполнительного законодательства; профилактика и предупреждение правонарушений и преступлений в учреждениях уголовно-исполнительной системы путем улучшения воспитательной, социально-психологической работы и трудоузанности осужденных; модернизация и укрепление материальной базы учреждений уголовно-исполнительной системы; улучшение здоровья осужденных и следственно-арестованных лиц, содержащихся в местах лишения свободы; совершенствование организации исполнения наказаний, не связанных с лишением свободы; сокращение рецидива преступлений, совершенных лицами, отбывшими наказание в виде лишения свободы, за счет повышения эффективности их ресоциализации.

Второй шаг был связан с закреплением в 2004 году в уголовно-исполнительном законодательстве общественного контроля над исправительными учреждениями и следственными изоляторами с образованием областных (городов республиканского значения, столицы) общественных наблюдательных комиссий с правом беспрепятственно посещать исправительные учреждения и следственные изоляторы.

Эти шаги отражали стремление государства к формированию и развитию новой уголовно-исполнительной политики, и просматривалась некоторая последовательность в ее осуществлении, хотя в 2011 году Указом Президента РК от 26.07.2011 пенитенциарная система была возвращена в ведение Министерства внутренних дел РК, что подверглось серьезной критике со стороны международных организаций, в том числе Penal Reform International, местных правозащитных организаций и независимых экспертов.

Концепция правовой политики Республики Казахстан на период с 2010 по 2020 год: итоги ее реализации в сфере уголовно-исполнительного законодательства и практики его применения

Концепция правовой политики Республики Казахстан на период с 2010 по 2020 год, утвержденная Указом Президента РК от 24.08.2009, стала важнейшим стратегическим документом политико-правового характера. Она определяла ключевые направления, доминанты развития национальной правовой системы, отраслей и институтов законодательства Республики Казахстан, траекторию внешней и внутренней политики страны.

В Концепции правовой политики указывалось, что она является основой для разработки соответствующих программ и ежегодных планов законопроектных работ Правительства Республики Казахстан, проектов нормативно-правовых актов. Концепция предусматривала глубокую и системную модернизацию различных отраслей права и законодательства Республики Казахстан. Это в полной мере относилось к отрасли национального уголовно-исполнительного права.

В Концепции правовой политики этой отрасли права и законодательства Республики Казахстан был посвящен раздел 2.10. В нем применительно к уголовно-исполнительному праву и деятельности в сфере его применения ставилась задача экономии мер уголовной репрессии, расширения сферы применения санкций, не связанных с изоляцией от общества, сокращения числа граждан, вовлекаемых в «орбиту» уголовной юстиции. Следует отметить, что имела место определенная неточность и некорректность постановки некоторых задач. Так, например, экономия мер уголовной репрессии относится к сфере уголовной политики и уголовного законодательства. Именно оно устанавливает механизмы и пределы уголовной репрессии и кары, а уголовно-исполнительное право только следует в его фарватере. Никаких мер уголовной репрессии оно определять не может.

Неточен также и термин «применение», использованный разработчиками в разделе 2.10. В уголовно-исполнительном праве речь всегда идет об исполнении наказаний и иных мер уголовно-правового воздействия, а само исполнение выступает лишь в качестве одного из элементов уголовно-правоприменительной деятельности.

Таким образом, разработчики Концепции правовой политики Республики Казахстан неоправданно смешали уголовно-правовое и уголовно-исполнительное регулирование. И, конечно же, не от уголовно-исполнительного права зависит, больше или меньше граждан будет попадать в места лишения свободы. Это все-таки сфера ответственности уголовной политики государства, судебной практики назначения наказания.

Уголовно-исполнительное право касается технологий, алгоритма исполнения наказаний, создания условий ресоциализации осужденных. В этом смысле косвенно оно может способствовать уменьшению численности «тюремного населения». Но не напрямую, а опосредованно, через процесс реинтеграции осужденных в общество. В то же время несомненным достоинством Концепции 2010 года стала ориентация на подходы к мерам воздействия на осужденных, которые учитывали бы сведения о личности правонарушителя и возможности построения эффективных моделей его ресоциализации. Заслуживает внимания то обстоятельство, что важнейшие международные стандарты ООН, включая Минимальные стандартные правила ООН в отношении обращения с заключенными (Правила Нельсона Манделы, 2015 год), Минимальные стандартные правила ООН в отношении мер, не связанных с тюремным заключением (Токийские правила ООН, 1990 год), уделяют значительное внимание социальному исследованию личности осужденного и возможностям коррекции его посткриминального поведения.

В Концепции 2010 года отмечалось, что для более активного применения судами мер, альтернативных лишению свободы, необходимо добиваться повышения эффективности их исполнения. В связи с этим Концепция устанавливала, что для этого требуется институциональное развитие специализированного органа, ответственного за исполнение таких мер.

Таким органом стала служба пробации, созданная в Республике Казахстан в 2012 году. В 2015 году начинает действовать новый Уголовно-исполнительный кодекс Республики Казахстан, в котором регламентируется порядок осуществления пробационного контроля, исполнения наказаний и иных мер уголовно-правового воздействия, связанных с пробацией. Фактически это большинство наказаний и мер, не связанных с лишением свободы.

Очередным этапом институциональных изменений стало принятие в 2016 году Закона Республики Казахстан «О пробации». Этим Законом регулируется деятельность по обеспечению ресоциализации и воспитательно-профилактического воздействия на правонарушителей, находящихся в условиях пробационного контроля, устанавливаются различные модели пробации: «досудебная», приговорная, «пенитенциарная» и «постпенитенциарная».

Таким образом, данное направление по созданию в уголовно-исполнительной системе Республики Казахстан органов пробации получило практическое воплощение, институциональную реализацию. Органы пробации были включены в состав Комитета уголовно-исполнительной системы МВД РК. Постепенно и ежегодно увеличивалась численность осужденных, находящихся на пробационном контроле. Одновременно сокращалась численность «тюремного населения».

Однако **главным недостатком институционального развития службы пробации стало, на наш взгляд, отсутствие четкого организационно-правового механизма осуществления социально-психологического исследования личности правонарушителя и разработки программ ресоциализации осужденных в деятельности органов пробации. Именно данному аспекту функционирования пробации уделяется пристальное внимание в международных стандартах ООН в сфере уголовной юстиции.** Сотрудники органов пробации так и не получили внятных и четких критериев оценки рисков в посткриминальном поведении осужденных и в разработке программ их ресоциализации.

Другой нерешенной проблемой институционального характера стало отсутствие системной связи приговорной, досудебной, пенитенциарной и постпенитенциарной пробации. Следует отметить, что модель досудебной пробации так и не была создана, а для ее пенитенциарной и постпенитенциарной модели нет необходимого механизма реализации. То есть данные модели пробации существуют формально и не нашли фактического применения в уголовно-исполнительной деятельности¹.

Разработчики Концепции 2010 года в разделе 2.10, посвященном уголовно-исполнительному праву и законодательству, констатировали, что наказание в виде лишения свободы, будучи ключевым видом уголовно-правового воздействия, сохраняет преобладающий элемент кары в воспитательном воздействии на осужденных. Однако любое наказание и в особенности лишение свободы — это уголовная кара, которая объективно лишает осужденного важнейшего блага — личной свободы. От этого карательного свойства наказания в виде изоляции от общества невозможно уйти. Однако вполне возможно и необходимо уходить от избыточных карательных методов в воспитательно-профилактическом воздействии на осужденных. В этом контексте посыл разработчиков Концепции 2010 года был правильным. Однако удалось ли его реализовать в полной мере? Полагаем, что нет.

Учреждения, исполняющие лишение свободы, как и вся уголовно-исполнительная система, находятся под юрисдикцией силового ведомства — Министерства внутренних дел Республики Казахстан, в местах лишения свободы сохраняется милитаризованный уклад организации жизнедеятельности осужденных, «шагистика» и иные атрибуты армейской казармы. Осужденные передвигаются строем, носят одежду и обувь установленного образца. В пенитенциарных учреждениях уголовно-исполнительное законодательство запрещает открытие помещений для отправления религиозных таинств и обрядов и вопреки рекомендациям Правил Нельсона Манделы (Правило 66) не предусматривается создание службы тюремных священнослужителей (капелланов), существующей во многих государствах. Фактически целый ряд положений уголовно-исполнительного законодательства Республики Казахстан и сложившаяся практика его применения в местах лишения свободы создают предпосылки для избыточного карательного воздействия на осужденных, ущемления их прав и законных интересов.

¹ Вопросам развития института пробации в Казахстане посвящены следующие научные работы: Рахимбердин К. Х. Закон Республики Казахстан «О пробации»: критические заметки на полях. Евразийская адвокатура. 2020. № 1 (44). – С. 95–98. <http://www.eurasian-advocacy.ru/1-44-2020g>; Рахимбердин К. Х., Гета Ю. Р. Пробация в Казахстане: уникальный опыт становления и развития на современном этапе. Вестник Института законодательства и правовой информации Республики Казахстан. Министерство юстиции Республики Казахстан. 2020. – 4. – с. 92–96.

В разделе 2.10 Концепции 2010 года отмечалось, что актуальной является проблема обеспечения занятости осужденных к наказанию в виде лишения свободы путем привлечения их к общественно-полезному труду или обучению, социальным программам ресоциализации, антинаркотическому и антиалкогольному воспитанию. Следует отметить, что Правила Нельсона Манделы содержат положения, посвященные труду и обучению осужденных. Так, в частности, Правило 96 предусматривает, что осужденные должны иметь возможность работать или принимать активное участие в своей реабилитации при условии установления врачом или другими квалифицированными специалистами их физической и психической пригодности. В соответствии с п. 1 Правила 98 обеспечиваемая заключенным работа должна быть, по мере возможности, такой, чтобы повышать или давать им квалификацию, позволяющую им заняться честным трудом после освобождения.

Что касается обучения, то Правила Нельсона Манделы оговаривают, что всем заключенным, способным извлечь из этого пользу, следует обеспечивать возможность дальнейшего образования, включая религиозное воспитание в странах, где таковое допускается. Обучение неграмотных заключенных и несовершеннолетних заключенных следует считать обязательным, и тюремная администрация должна обращать на него особое внимание (п. 1 Правила 104). При этом *«обучение заключенных следует по мере возможности увязывать с действующей в стране системой образования, с тем чтобы освобождаемые заключенные могли учиться и далее без затруднений»* (п. 2 Правила 104). Заслуживает внимание и то обстоятельство, что, согласно Правилу 95 этого международного стандарта, *«в каждом тюремном учреждении следует иметь систему льгот и разрабатывать различные методы обращения с разными категориями заключенных, чтобы поощрять их к хорошему поведению, развивать в них чувство ответственности, прививать им интерес к их перевоспитанию и добиваться их сотрудничества»*.

Концепция 2010 года ориентировала на максимальное приближение уголовно-исполнительной деятельности к рекомендациям международных стандартов. Насколько удалось решить данную проблему? С одной стороны, действующий с 2015 года Уголовно-исполнительный кодекс Республики Казахстан провозглашает приверженность международным правовым актам. При этом он рассматривает общественно-полезный труд и обучение в качестве средств исправления осужденных и в то же время признает за ними право на получение образования. С другой стороны — УИК РК не решил вопрос надлежащего организационно-правового алгоритма привлечения осужденных к труду, который бы учитывал их потребности, склонности и интересы. Нерешенной остается эта проблема и во многих пенитенциарных учреждениях.

Следует отметить, что, по данным официальной статистики КУИС МВД РК, к взаимодействию с пенитенциарными учреждениями привлечено 236 субъектов малого и среднего бизнеса, на производствах которых работают более 3 тыс. человек. В целом на оплачиваемые работы трудоустроено более 11 тыс. осужденных. В основном они задействованы в производстве строительных материалов, металлоконструкций, изделий из дерева и пластика. Налажена переработка овощей, мясной и рыбной продукции и изготовление хлебобулочных изделий. При участии частных инвесторов через механизмы государственно-частного партнерства планируется реконструкция производственных цехов для увеличения трудозанятости.

Что касается обучения осужденных, то и здесь далеко не все соответствует ожиданиям Концепции 2010 года и международным стандартам. Так, в частности, не используются в полной мере ресурсы цифровых технологий для получения осужденными высшего образования и отсутствует взаимодействие учреждений КУИС МВД РК с высшими учебными заведениями. В отдельных пенитенциарных учреждениях не используются в должной мере имеющиеся площади для организации и ведения учебного процесса и для максимального вовлечения в него всех категорий осужденных. В целом, по данным КУИС МВД РК, в 44 учреждениях

проводится профессиональная подготовка по 35 наиболее востребованным рабочим специальностям, где обучаются более 2,8 тыс. лиц.

Но самой большой проблемой, на наш взгляд, является отсутствие системного подхода к осуществлению программ ресоциализации осужденных. Кроме того, не имеется универсальных методик разработки подобных программ и их последующего применения в местах лишения свободы. В разработке таких программ должны участвовать квалифицированные специалисты и прежде всего психологи, социальные и медицинские работники. Их явно недостаточно в сфере ресурсного обеспечения уголовно-исполнительной системы.

Концепция 2010 года оговаривала также необходимость усиления мер по психолого-педагогическому обеспечению процесса исполнения (отбывания) уголовных наказаний, по повышению статуса и социальной правовой защищенности персонала уголовно-исполнительной системы. Эти положения Концепции получили определенную реализацию. В частности, уделяется большое внимание психологической подготовке и повышению квалификации сотрудников уголовно-исполнительной системы, однако остаются вопросы методического и содержательного обеспечения подобной подготовки. Сохраняющаяся **милитаризованность уклада большинства пенитенциарных учреждений не позволяет в полной мере учитывать индивидуальную нуждаемость и потребности осужденных**, способствует возникновению конфликтных ситуаций. Законодательный запрет открытия в местах лишения свободы помещений для отправления религиозных таинств и обрядов едва ли совместим с требованиями психолого-педагогического насыщения процесса отбывания наказания.

Наряду с этим раздел 2.10 Концепции 2010 года предусматривал, что для пенитенциарных учреждений важным является обеспечение безопасности личности, соблюдения прав и законных интересов осужденных. Для решения этой задачи указывалось на необходимость постепенного перехода к камерному порядку содержания, при котором осужденный в ночное время суток был бы изолирован в отдельном помещении. Удалось ли реализовать данное положение Концепции правовой политики Республики Казахстан? Определенные шаги в этом направлении были сделаны. В действующем Уголовно-исполнительном кодексе Республики Казахстан уровень безопасности содержания осужденных был поставлен во главу угла при разграничении пенитенциарных учреждений по видам. Они называются учреждениями с различными уровнями безопасности. Это был шаг в направлении создания западной «тюремной модели», хотя в переводе термин «*учреждение безопасности*» неудачен и требует пересмотра. Этот термин, видимо, появился в результате формального перевода английского термина «security» (например, «high security prison»). Но дело в том, что «security» в зависимости от контекста может быть переведен не только как «безопасность», но и как «контроль (охрана, изоляция)». «High security prison» означает учреждение (тюрьма) с наивысшей степенью контроля (охраны, изоляции), а не максимальной безопасности.

Однако система мест лишения свободы осталась по-прежнему соответствующей параметрам «колонийской» модели с ее милитаризованностью и казарменным укладом жизни осужденных. Конечно, переходу на камерное содержание осужденных способствовало и значительное сокращение их численности в местах лишения свободы за период действия Концепции 2010 года. Однако полный переход на камерные условия содержания требует масштабных капиталовложений и реконструкции пенитенциарных учреждений. Не было проведено тщательного планирования затрат на проведение этих мероприятий. Кроме того, разработчики Концепции 2010 года не учли международные стандарты ООН относительно целесообразности «гибридных», мультирежимных учреждений. Более целесообразно и реалистично было бы создание на территории имеющихся учреждений локальных участков с покамерным содержанием части осужденных. В целом переход на камерную систему содержания заключенных в местах лишения пока не удалось осуществить.

Концепция 2010 года предусматривала, что «сохранению баланса между интересами общества и государства по наказанию виновных и соблюдению их прав и законных интересов в период отбывания наказания способствуют установленные механизмы общественного контроля, развитию которых необходимо уделить внимание».

В этом направлении были достигнуты определенные положительные результаты. Прежде всего, это связано с созданием системы Национального механизма превенции пыток и жестокого обращения в местах принудительной изоляции личности и ограничения ее свободы. Национальный превентивный механизм (НПМ) был создан в рамках реализации Факультативного протокола к Конвенции ООН против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания. Его основной целью является предупреждение и пресечение пыток и жестокого обращения, устранение причин и условий, им способствующих, в местах лишения и ограничения свободы. Все пенитенциарные учреждения являются объектами предупредительных посещений участниками НПМ.

Наряду с этим уголовно-исполнительное законодательство Республики Казахстан предусматривает общественный контроль за соблюдением прав осужденных в учреждениях уголовно-исполнительной системы. Среди субъектов реализации данного контроля законодателем названы общественные наблюдательные комиссии (ОНК), пользующиеся правом посещения учреждений КУИС МВД РК, встреч с осужденными, проверки условий их содержания и оценки состояния защищенности прав и законных интересов осужденных в конкретных учреждениях.

Таким образом, НПМ и деятельность ОНК сочетаются и дополняют друг друга, что способствует большей дифференциации мер общественного контроля. Несомненно, это положительный момент, связанный с осуществлением Концепции 2010 года.

Однако ее положения в части, посвященной общественному контролю, были реализованы не в полной мере. Так, в частности, отсутствуют полномочия ОНК на внезапные, без предварительного уведомления посещения пенитенциарных учреждений. Кроме того, в законодательстве отсутствуют алгоритм учета рекомендаций ОНК и их институциональное закрепление. Уголовно-исполнительное законодательство Республики Казахстан оговаривает недопустимость вмешательства ОНК в оперативную и иную деятельность пенитенциарных учреждений, не уточняя при этом, в чем такое вмешательство заключается. Это создает возможности для расширительного толкования и неоправданного ограничения правосубъектности ОНК.

Следует также отметить, что меры общественного контроля не охватывают такой элемент уголовно-исполнительной деятельности, как этапирование осужденных, их перевозка специальным транспортом к месту отбывания наказания. В условиях этапирования достаточно высок риск пыток и жестокого обращения, да и сами транспортные средства для перевозки осужденных не соответствуют требованиям совместимости с человеческим достоинством. Отметим, что имеются соответствующие решения Европейского суда по правам человека, в частности, в отношении Российской Федерации, где в уголовно-исполнительной системе используются аналогичные транспортные средств этапирования осужденных.

Помимо этого, не включены в объекты контрольных посещений ОНК и участников НПМ органы пробации. Думается, что это неоправданное решение. Хотя органы пробации работают с осужденными, находящимися на свободе, несомненно, что исполнение наказаний без изоляции от общества предусматривает определенное ограничение прав и свобод осужденных. Следовательно, имеются основания для осуществления общественного контроля. Однако законодательством в данной сфере он не предусмотрен.

Заслуживает внимания то обстоятельство, что за весь период действия Концепции 2010 года **так и не был создан эффективный механизм подачи осужденными индивидуальными жалоб на нарушение их прав и законных интересов в связи с условиями содержания. Особенно это касается осужденных с ограниченными возможностями и других заключенных уязвимых категорий.**

Следует отметить, что явно не способствует обеспечению прав и законных интересов осужденных и достижению целей наказания сохранение уголовной ответственности за членовредительство осужденных. Еще в 2008 году Конституционный Совет Республики Казахстан пришел к выводу, что подобная ответственность противоречит Конституции Республики Казахстан и международным стандартам прав человека в сфере обращения с осужденными². Конституционный Совет РК достаточно четко выразил свою позицию, отметив, что причинение вреда осужденными в местах лишения свободы своему здоровью следует рассматривать как крайнюю форму протеста против невыносимых условий содержания, за что осужденных недопустимо наказывать. В результате подобной позиции Конституционного Совета РК из действовавшего тогда Уголовного кодекса РК была исключена ответственность за членовредительство в целях уклонения от отбывания наказания. Несомненно, это соответствовало гуманистическим принципам правового государства.

Однако в Уголовный кодекс РК, действующий с 2015 года, эта ответственность без каких-либо криминологических оснований была возвращена. Очевидно, что уголовное преследование осужденных за членовредительство противоречит «букве» и «духу» Концепции правовой политики Республики Казахстан. Противоречит оно и решению Конституционного Совета Республики Казахстан, которое никто не отменял и не поставил под сомнение. Данная проблема не решена до сих пор, что нарушает рекомендации международных стандартов прав человека в условиях изоляции от общества³.

Концепция правовой политики Республики Казахстан ориентировала также на необходимость повышения качества медицинского обслуживания лиц, находящихся в местах лишения свободы, системы профилактики заболеваний лиц, отбывающих уголовное наказание. По реализации данного направления раздела 2.10 Концепции 2010 года были предприняты определенные практические меры. В частности, действующий УИК РК предусматривает право осужденных на охрану здоровья и на получение медицинской помощи. Согласно официальным данным КУИС МВД РК, медицинская помощь оказывается в 67 медицинских частях и 15 медпунктах, а стационарное лечение — в двух соматических, трех противотуберкулезных и одной психиатрической больницах.

Все лица при поступлении проходят обязательный первичный и ежегодный профилактический осмотры с привлечением специалистов и передвижных диагностических комплексов органов здравоохранения. При наличии хронических заболеваний они ставятся на учет и получают необходимое лечение. В 2020 году свыше 2 тыс. больных получили консультативно-диагностическую помощь, проведено более 120 хирургических операций.

В целях раннего выявления туберкулеза и своевременного лечения все лица, поступающие в учреждения УИС, в обязательном порядке проходят флюорографическое обследование, в последующем — два раза в год медицинские осмотры. За 2020 год в учреждениях УИС флюорографическое обследование прошли 63 985 человек (2019 год — 68 484 человека).

² Нормативное постановление Конституционного Совета Республики Казахстан от 27 февраля 2008 года № 2. О проверке конституционности частей первой и четвертой статьи 361 Уголовного кодекса Республики Казахстан по обращению Капшагайского городского суда Алматинской области. https://adilet.zan.kz/rus/docs/S080000002_.

³ Данному вопросу посвящено исследование Рахимбердина К. Х. Уголовная ответственность за членовредительство осужденных: рассогласование с Конституцией Республики Казахстан. Евразийская адвокатура. 2019. № 1 (38). – С. 73–78. http://www.eurasian-advocacy.ru/nomera/1_38_2019.pdf.

Противотуберкулезное лечение осужденных в пенитенциарной системе осуществляется в трех противотуберкулезных учреждениях на 810 коек (АК-159/11, АК-159/17 ДУИС по Карагандинской области, ЕЦ-166/11 ДУИС по Акмолинской области). Лекарственное обеспечение больных туберкулезом осуществляется из средств республиканского бюджета. За шесть лет количество впервые выявленных больных туберкулезом снижено в семь раз (с 473 в 2014 году до 64 в 2020 году).

В целях улучшения медицинского обеспечения осужденных Комиссией по реформе правоохранительной и судебной систем при Президенте Республики Казахстан (Протокол № 20–52–2.1 от 30.12.2020) поддержано предложение МВД о поэтапной передаче в Министерство здравоохранения этой функции. В текущем году осуществляется подготовка необходимой правовой базы. Разработана сравнительная таблица с обоснованиями, вносятся изменения в два Кодекса, три Закона, одно постановление Правительства и семь приказов.

В 2022 году планируется аналогично передать медицинское обеспечение следственных изоляторов (16), учреждений минимальной безопасности (15), колонии для женщин (6) и несовершеннолетних (1).

О реализации положений Концепции 2010 года в сфере организации медицинской помощи в местах лишения свободы свидетельствует достаточно серьезный подход к проведению в местах лишения свободы профилактических медицинских мероприятий, обусловленных пандемией коронавируса. Совместно с территориальными органами здравоохранения разработаны соответствующие планы, и каждое учреждение закреплено за медицинской организацией гражданского сектора. Сформирован необходимый запас лекарственных препаратов (противовирусных, жаропонижающих, антибиотиков), произведен закуп необходимого медицинского оборудования.

В период острой нехватки средств индивидуальной защиты в стране в максимально короткий срок на производственных площадях был организован выпуск многоразовых масок, защитных костюмов и дезинфекционных тоннелей, что позволило не только покрыть внутреннюю потребность, но и обеспечить осужденных работой. Осужденными изготовлено 1,8 млн многоразовых масок, 23,2 тыс. защитных комбинезонов, 3,3 тыс. защитных экранов, 73 дезинфекционных тоннеля.

В то же время нельзя говорить о полном отсутствии недостатков в данной сфере. Отчеты участников НПМ Казахстана с 2014 по 2020 год свидетельствуют о многочисленных жалобах осужденных на нарушения, связанные с доступом к медицинской помощи и ее ненадлежащим качеством. Кроме того, жесткий карантин в местах лишения свободы, вызванный пандемией коронавирусной инфекции, привел к резкому ограничению контактов осужденных с внешним миром, с родственниками и членами семьи, что существенно ухудшает процесс ресоциализации осужденных.

Концепция 2010 года в разделе 2.10 устанавливала необходимость системных мер по обеспечению целенаправленной государственной политики в сфере ресоциализации граждан, освободившихся из мест лишения свободы, как полноправных членов общества. Насколько было реализовано данное направление Концепции? Полагаем, что для этого не хватило системной институционализации. Конечно, на различных уровнях управления уголовно-исполнительной системы признавалась значимость ресоциализации осужденных. В Законе Республики Казахстан «О пробации» были закреплены ее пенитенциарная и постпенитенциарная модели. Однако этого было недостаточно.

И законодатель, и правоприменительная практика оставили без внимания этап постпенитенциарной ресоциализации осужденных. Существующий в Республике Казахстан институт административного надзора за осужденными, освободившимися

из мест лишения свободы, не содержит никакого упоминания о мерах по ресоциализации осужденных и сводится фактически только к контролю за их поведением.

Фактически не удалось обеспечить реальное функционирование пенитенциарной и постпенитенциарной пробации, которые изначально предназначены для ресоциализации осужденных. В уголовно-исполнительной системе Республики Казахстан не имеется алгоритма разработки и осуществления программ ресоциализации осужденных, а следовательно, сотрудники пенитенциарных учреждений и органов пробации не имеют практического инструментария подготовки и применения подобных программ. Иными словами, существующая системная проблема требует своего решения.

Раздел 2.10 Концепции 2010 года содержал вывод о том, что систему исполнения уголовных наказаний следует и дальше приближать к общепризнанным международным стандартам. Полагаем, что этот вывод остается актуальным и по окончании десятилетия реализации Концепции правовой политики Республики Казахстан на 2010–2020 годы. Следовательно, на более полное соответствие рекомендациям международных правовых актов следует ориентировать уголовно-исполнительное законодательство, практику его применения и в настоящее время.

II. ПРОЕКТ КОНЦЕПЦИИ ПРАВОВОЙ ПОЛИТИКИ РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН ДО 2030 ГОДА: УГОЛОВНО-ИСПОЛНИТЕЛЬНАЯ ПОЛИТИКА (НЕКОТОРЫЕ КРИТИЧЕСКИЕ ЗАМЕЧАНИЯ)

Проект Концепции правовой политики Республики Казахстан до 2030 года, размещенный в марте этого года на портале «Открытого правительства», оставляет смешанные чувства. В нем говорится, скорее, о государственной политике и государственном управлении в целом, причем с упором на регуляторное воздействие и его оценку, чем о правовой политике как таковой. Кроме того, надо отметить крайне эклектичное изложение, когда мысль «прыгает» в соседних предложениях, например, от национальных индикаторов по правам человека к праву собственности.

Уголовно-исполнительной политике в Республике Казахстан посвящен пункт 4.11. Содержащиеся в нем предложения можно по существу разделить на пять направлений.

Первое касается все той же цели, которая содержалась в Концепциях 2002 и 2010 годов и была связана с продолжением работы по реформированию уголовно-исполнительного законодательства для его приближения к общепризнанным международным стандартам. При этом ничего не говорится о том, о каких международных стандартах идет речь, каким образом предполагается этого достичь и чем эти мероприятия отличаются от тех, которые осуществлялись при реализации предыдущих концепций.

Второе направление касается дальнейшего перехода к камерному типу содержания осужденных к лишению свободы. Как отмечалось выше, полный переход на камерные условия содержания требует масштабных капиталовложений и реконструкции пенитенциарных учреждений, однако в проекте Концепции ничего не говорится об экономических возможностях и конкретных временных рамках такого перехода.

Третье направление связано с расширением применения современных технологий и средств видеофиксации с объединением их в единой системе видеомониторинга, а также цифровизацией процессов исполнения наказаний и автоматизированного учета численности

осужденных в учреждениях УИС и службах пробации с возможностью их анализа по различным критериям.

Четвертое направление связано с реформированием службы пробации, в том числе путем отделения ее от пенитенциарной службы, пересмотра подходов к реализации пенитенциарной пробации, то есть ресоциализации лиц, отбывающих наказание в виде лишения свободы в учреждениях уголовно-исполнительной (пенитенциарной) системы, переориентации работы по реализации постпенитенциарной пробации, направленной на качественные показатели, нежели количественные, и разработку законодательных механизмов взаимодействия служб пробации и учреждений УИС с местными исполнительными органами для разрешения вопросов, связанных с отбыванием наказания осужденными. Это весьма важное направление, которое освещено в предыдущем разделе.

Ну и последние предложения, как нам представляется, носят еще более частный, а не концептуальный характер и связаны, например, с введением обязанности для осужденных к общественным работам носить специальную опознавательную одежду или поэтапной оптимизацией классификации учреждений уголовно-исполнительной системы.

Очевидно, что содержащиеся в проекте Концепции предложения, касающиеся уголовно-исполнительной политики, не несут ничего принципиально нового с точки зрения проблем, стоящих перед пенитенциарной системой, особенно с учетом международных стандартов и передовой зарубежной практики.

В 2008 году Центр исследования правовой политики осуществил сравнительный анализ пенитенциарных систем в различных странах⁴.

Анализ был осуществлен в связи с обсуждением вопроса о создании независимого органа исполнения наказания, не включенного ни в одно существующее ведомство, и посвящен институциональным моделям систем исполнения наказаний.

В заключительной части анализа, в частности, указывалось, что *«любая реформа по реорганизации и реструктуризации государственных органов, в том числе органов пенитенциарной системы, должна сопровождаться глубоким анализом иностранного опыта, позиции международных организаций по правам человека... В большинстве развитых демократических стран управление и контроль за пенитенциарными учреждениями осуществляется именно Министерством юстиции.*

*Сравнительный анализ институциональных моделей систем исполнения наказаний также показывает, что **модель, при которой пенитенциарная система находится под контролем МВД, в основном распространена в недемократических странах.** ... Создание в Казахстане независимого агентства, не подчиняющегося Министерству юстиции, будет противоречить не только общепринятой практике в развитых демократических странах, но также позиции международных организаций, в том числе ОБСЕ».*

В том же 2008 году тем же Центром был осуществлен анализ действующего законодательства, определяющего уголовно-исполнительную политику, в котором содержался ряд рекомендаций в рамках развития уголовно-исполнительной системы⁵:

«– развитие уголовно-исполнительной системы как целостной структуры, находящейся в рамках гражданского ведомства Министерства юстиции РК;

⁴ См. Аналитическая записка «Пенитенциарные системы: сравнительный анализ организационно-правовых форм». Центр исследования правовой политики, 2008 год.

⁵ См. Аналитический отчет «Уголовно-исполнительная система Республики Казахстан: современное состояние и пути реформирования», Центр исследования правовой политики, 2008 год.

- *проведение дальнейшей демилитаризации уголовно-исполнительной системы путем подготовки концепции и плана работ;*
- *переход от казарменного содержания осужденных к камерному, обеспечивающему большую безопасность как осужденным, так и персоналу исправительных учреждений. В этом русле целесообразна конвергенция (сближение) колониетской и тюремной систем исполнения наказаний;*
- *внесение изменений и дополнений в законодательство, направленных на снижение численности осужденных, так как в противном случае реформирование невозможно либо слишком затратно;*
- *принятие законодательных и организационных мер по повышению эффективности исполнения наказаний, не связанных с лишением свободы. В этом направлении важным представляется скорейшее решение вопроса о создании современной и эффективной службы пробации;*
- *дальнейшее совершенствование форм и методов исправительного воздействия на осужденных, их адаптация и ресоциализация;*
- *приведение законодательства и практики отбывания наказания к международным стандартам прав человека в сфере охраны здоровья осужденных, в частности, реформирование ведомственного здравоохранения УИС;*
- ...
- *налаживание конструктивного диалога с институтами гражданского общества и совершенствование его правовых форм;*
- *обеспечение прозрачности деятельности учреждений и органов уголовно-исполнительной системы через последовательную реализацию общественного контроля и иных форм сотрудничества с гражданским обществом;*
- *обеспечение последовательного курса на гуманизацию уголовно-исполнительной системы, что особенно важно в связи с обязательствами Казахстана по Международному пакту о гражданских и политических правах, которые требуют привести национальное законодательство в соответствие с положениями этого важнейшего документа ООН по правам человека».*

Необходимо отметить, что ряд этих рекомендаций был реализован с точностью до наоборот.

Как уже отмечалось, пенитенциарная система вместо развития в системе гражданского ведомства — Министерства юстиции РК была в 2011 году возвращена в систему Министерства внутренних дел РК, что практически исключило возможную ее демилитаризацию.

Возврат пенитенциарной системы в ведение Министерства внутренних дел РК по существу в той или иной степени predetermined концепцию нового Уголовно-исполнительного кодекса РК, поскольку у этого ведомства главными задачами являются борьба с преступностью, ее профилактика и поддержание общественного порядка.

При таких задачах трудно ожидать, что соответствующие службы уголовно-исполнительной системы будут эффективно заниматься ресоциализацией осужденных в местах лишения свободы, даже если это сделать главной целью уголовно-исполнительной политики в РК. Они, скорее, будут нацелены на предупреждение преступности, обеспечение режима отбывания наказания и порядка.

Это следует уже из ст. 4 действующего Уголовно-исполнительного кодекса РК, где целями уголовно-исполнительного законодательства Республики Казахстан определены «восстановление социальной справедливости, исправление осужденных, предупреждение совершения новых уголовных правонарушений как осужденными, так и иными лицами».

Наличие среди целей уголовно-исполнительного законодательства «восстановление социальной справедливости» и «исправление осужденного» и отсутствие цели его ресоциализации определяет концептуальный подход к уголовно-исполнительной политике государства, реализуемой в проекте нового УИК РК.

Например, как справедливо отмечает А. Ш. Аккулев⁶, Уголовно-исполнительный кодекс Российской Федерации не содержит такой цели, как восстановление социальной справедливости, поскольку его разработчики полагают, что эта цель связана с вынесением приговора. Оценка степени восстановления социальной справедливости весьма затруднительна и делает подобную цель неконкретной и труднодостижимой из-за ее субъективного восприятия.

Аналогично следует согласиться с А. Ш. Аккулевым и в отношении использования термина «исправление» в качестве цели уголовно-исполнительной политики и замены его на термин «ресоциализация», понимаемую как «повторную социализацию <осужденного>, осуществляемую с использованием комплекса мер (правовых, организационных, воспитательных, трудовых, образовательных и иных) воздействия на осужденного, направленных как на разрушение негативных и усвоения им позитивных социальных ценностей и образцов поведения, так и на его успешное включение в положительные социальные связи».

В этой связи более предпочтительной представляется приоритетность задач уголовно-исполнительной политики, предложенная в Концепции Уголовно-исполнительного кодекса Республики Казахстан, разработанной М. Р. Гетой и К. Х. Рахимбердиным⁷:

- «– ресоциализация осужденных и лиц, подвергаемых иным мерам уголовно-правового воздействия;
- широкое использование механизмов общественного контроля;
- синхронность сочетания исполнения наказаний и иных мер уголовно-правового воздействия, связанных с государственным принуждением;
- закрепление пробационного надзора в системе мер посткриминального контроля».

В целом вопрос концепции и направленности уголовно-исполнительного законодательства и правоприменения является принципиальным, и ответ на него определяет эффективность уголовно-исполнительной политики. К сожалению, в проекте Концепции правовой политики в этом отношении нет никакой ясности.

Как справедливо отмечается в брошюре «Применение международного права в уголовно-исполнительной системе России: теория и практика»⁸ (с учетом того, что уголовно-исполнительная политика в Казахстане по большинству параметров аналогична такой же политике в Российской Федерации в силу общности проблем, наследуемых из советского

⁶ См. А.Ш. Аккулев. Предложения по статье 40 проекта нового УК РК и по статье 3 проекта нового УИК РК, сентябрь 2013 года.

⁷ См. М.Р. Гета, К.Х. Рахимбердин. Концепция Уголовно-исполнительного кодекса Республики Казахстан (проект Коалиции НПО Казахстана против пыток), г. Алматы, 2013 год.

⁸ «Применение международного права в уголовно-исполнительной системе России: теория и практика», часть II, РОО «Нижегородское общество прав человека»; ОО «Правозащитный центр г. Казани»; ОО «Человек и Закон», г. Йошкар-Ола; ОО «Кировский региональный правозащитный центр», 2006 год.

прошлого), «реформа уголовно-исполнительной системы ... представляется одним из критериев демократического развития страны... **Необходимость такой реформы политически мотивирована тем, что уголовно-исполнительная система создавалась и долгое время функционировала как машина репрессий и эксплуатации заключенных**».

Для решения унаследованных из советского прошлого проблем, ряд которых продолжает иметь место быть и в настоящее время, необходимо:

- развитие альтернативных лишению свободы средств и методов уголовного наказания;
- разработка и применение новых принципов правоупослушного поведения осужденных. Устаревшие и социально ущербные методы коллективного воспитания и исправления «трудом» не могут быть признаны эффективными. Оценка поведения осужденного сообразно его поведению при отбывании наказания при применении условно-досрочного освобождения должна быть заменена на оценку возможности его социальной адаптации в обществе. А «воспитание» осужденного должно быть изменено на социально-психологическую работу с осужденными на основе индивидуального подхода;
- обеспечение открытости исправительных учреждений. Внедрение общественных интересов в деятельности ИУ, участие граждан в работе с осужденными — мера, без которой невыполнима задача обеспечения «открытости тюрем».

Эти концептуальные подходы должны быть снабжены эффективными мерами реализации.

11 января 2006 года Комитетом министров Совета Европы была утверждена новая редакция Европейских тюремных (пенитенциарных) правил⁹ (далее — Правила).

В них были внесены новые современные положения, апробированные в течение последних 20 лет в пенитенциарных системах европейских стран, включены крайне важные с точки зрения современной пенитенциарной политики и практики принципы, реализация которых и отличает современные подходы к уголовно-исполнительной политике.

Так, в число приоритетных принципов в Правила было включено: «**нарушения прав заключенных не могут быть оправданы недостатком ресурсов**» (пункт 4 Правил).

Эта норма появилась в Правилах как ответ на бездействие пенитенциарных систем многих стран, основанных на исправительных учреждениях старого образца, переполненных, с отрядным содержанием и несоответствующими минимальным стандартам нормами питания и медицинского обслуживания. Хотя имеются и примеры прогрессивных реформ (например, в начале 90-х в Польше), инициированные независимо от недостатка финансирования (или даже в связи с кризисом финансирования) пенитенциарных систем.

Признан приоритетным принцип открытости тюрем. В качестве основополагающего определено право участия гражданских организаций в тюремной жизни (п. 7 Правил).

В новой редакции Правил подчеркивается и развивается мысль о том, что **осужденные к лишению свободы не могут быть ограничены в правах, кроме тех, которые определены судом** (п. 2 Правил).

Принята новая **концепция «сохранения»** заключенных в тюрьме (в отличие от прежнего воспитательного и исправительного воздействия), что отразилось на изложении всего текста Правил.

⁹ См. Решение 952 заседания Кабинета министров Совета Европы, Рекомендация Rec (2006)2.

Практически исключены нормы по обязанностям заключенных, не связанным с обязательными режимными требованиями.

Особенно наглядно изменение отразилось в отношении к труду заключенных.

Если в прежних Правилах (п. 71.1) *«труд в местах лишения свободы рассматривался как позитивный элемент исправительного воздействия, профессиональной подготовки и административного управления»*, то в новой редакции констатируется позитивность труда как такового и только в условиях, что труд «не должен никогда использоваться как наказание» (п. 26.1 Правил). Более того, гарантируется право выбора заключенными форм *«занятости, в которой они хотят участвовать»* (п. 26.6 Правил). Очевидно, в европейском сообществе восторжествовала та точка зрения, что работа по принуждению не может благоприятно влиять на человека, а позитивные навыки может получить только сам человек в условиях выбора работы.

Таким образом, новая редакция и принятая концепция Правил в значительной степени раскрыла новые, отличные от прежних, представления о будущем тюремной системы, изменила бытующие представления о целях и средствах уголовного наказания и представляет собой значительный шаг в эволюции пенитенциарного мировоззрения, что не нашло своего отражения.

Исходя из этих и других международных стандартов, касающихся концептуальных представлений о современной уголовно-исполнительной политике, и важно оценивать саму концепцию такой политики в Республике Казахстан, в том числе изложенной в новой Концепции правовой политики.

Как уже отмечалось выше, современная Концепция уголовно-исполнительной политики основана на ряде основополагающих принципов, которые должны быть отражены в уголовно-исполнительном законодательстве и определять правоприменение.

В основе этих принципов — соблюдение общепризнанных прав человека, защита от дискриминации. В вышеупомянутых Правилах принципы, определяющие задачи, смысл исполнения уголовного наказания, изложены в п. 3:

«Цели исправительного воздействия на осужденных состоят в том, чтобы сохранить их здоровье и достоинство и, в той степени, в какой это позволяет срок заключения, способствовать формированию у них чувства ответственности и навыков, которые будут содействовать их реинтеграции в общество, помогут им следовать требованиям законности и удовлетворять свои жизненные потребности собственными силами после освобождения».

Это и есть **концепция «сохранения»**, которая пришла на смену концепции **«воспитания и исправления»**. К сожалению, и в действующем уголовно-исполнительном законодательстве, и в проекте Концепции концепция «сохранения» вообще не нашла своего отражения, а продолжает реализовываться концепция «воспитания и исправления».

Реализуемые в уголовно-исполнительной политике в нашей стране устаревшие и социально ущербные методы коллективного воспитания и исправления «трудом» не могут быть признаны эффективными. **Оценка поведения осужденного согласно его поведению при отбывании наказания при применении условно-досрочного освобождения должна быть заменена на оценку возможности его социальной адаптации в обществе. А «воспитание» осужденного должно быть изменено на социально-психологическую работу с ним на основе индивидуального подхода.**

Кроме того, с точки зрения международных стандартов некоторые положения действующего уголовно-исполнительного законодательства Республики Казахстан являются спорными или неурегулированными. Это относится и к поддержанию дисциплины, поощрениям и взысканиям, к задачам медико-санитарной службы и особому положению врача, регламентации санитарного состояния помещений содержания под стражей, перевозке (этапированию) заключенных, условиям содержания и мерам воздействия и т.д., и т.п.

В связи с этим рекомендуется концептуально пересмотреть цели и средства исправительного воздействия на осужденных, реализовать новые принципы обеспечения и оценки правопослушного поведения осужденных, заменив последнюю на оценку возможности их социальной адаптации в обществе.

Исходя из вышеизложенного, концептуальные предложения, касающиеся уголовно-исполнительной политики и требующие отражения в проекте новой Концепции правовой политики до 2030 года, должны преследовать несколько взаимосвязанных целей, в том числе развития уголовно-исполнительного законодательства и институционального обеспечения для приведения их в соответствие с международными стандартами и передовой зарубежной практикой, прежде всего в части выведения пенитенциарной системы из ведения Министерства внутренних дел РК и создания независимого органа или подчинения ее гражданскому ведомству — Министерству юстиции РК; демилитаризации пенитенциарной системы; замены концепции «исправления и воспитания» на концепцию «сохранения»; реформирования службы пробации с упором на программы ресоциализации осужденных. Уголовно-исполнительная политика в Республике Казахстан требует концептуального переосмысления, а не декларативных упоминаний или отдельных рекомендаций по улучшению некоторых элементов пенитенциарной системы.

III. ПРЕДЛОЖЕНИЯ К РАЗДЕЛУ «УГОЛОВНО-ИСПОЛНИТЕЛЬНАЯ ПОЛИТИКА РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН» ПРОЕКТА КОНЦЕПЦИИ ПРАВОВОЙ ПОЛИТИКИ РК

В целях дальнейшего совершенствования уголовно-исполнительного законодательства, уголовно-исполнительной системы и повышения эффективности уголовно-исполнительной деятельности в Республике Казахстан необходимо продолжить имплементацию международных правовых актов в сфере обращения с осужденными и их гармонизацию с нормами и институтами национального уголовно-исполнительного законодательства. Необходимо повысить его роль и значение в системе законодательного регулирования взаимодействия государства и гражданского общества в предупреждении преступности.

В русле совершенствования правового регулирования исполнения наказания и иных мер уголовно-правового воздействия необходимо разработать с участием представителей академической науки, международных и национальных экспертов новые концептуальные основы режима исполнения наказания в виде лишения свободы. В этом процессе следует уделить внимание созданию «гибридных» пенитенциарных учреждений с учетом сочетания элементов «колонийской» и «тюремной» модели исполнения наказания в виде лишения свободы. Необходимо сформировать практику создания «мультирежимных» пенитенциарных учреждений с локальными участками, предусматривающими покамерное содержание части осужденных. Это позволит постепенно расширить сферу применения покамерного отбывания наказания и более дифференцированно подходить к определению условий содержания осужденных.

Необходимо преодолеть избыточную милитаризацию исполнения и отбывания наказания в виде лишения свободы, препятствующую ресоциализации осужденных, порождающую риски конфликтов и нарушений прав человека в процессе отбывания наказания в виде лишения свободы. Данное направление следует реализовать путем передачи уголовно-исполнительной системы из МВД РК в гражданское ведомство — Министерство юстиции РК с приданием национальной службе пробации самостоятельной организационно-правовой формы. Исходя из рекомендаций международных органов и организаций по правам человека, мирового и собственного национально-правового опыта Республики Казахстан в области уголовной юстиции, недопустимо сохранение практики соединения функций исполнения наказаний, контроля за осужденными и уголовного преследования лиц, совершивших преступления, в одном государственном органе, как это имеет место в настоящее время в условиях нахождения уголовно-исполнительной системы в Министерстве внутренних дел Республики Казахстан.

Необходимо основываться на фундаментальном положении о том, что главной целью уголовно-исполнительного законодательства Республики Казахстан и регулируемой им деятельности является создание условий для ресоциализации осужденных. Этой цели следует подчинить законодательство и практику уголовно-исполнительного регулирования, поскольку от ее достижения зависит решение всех задач уголовно-исполнительной политики. В связи с этим необходимо на уровне Уголовно-исполнительного кодекса Республики Казахстан закрепить, что цели воздействия на осужденных состоят в том, чтобы сохранить их здоровье и достоинство и, в той степени, в какой это позволяет срок заключения, способствовать формированию у них чувства ответственности и навыков, которые будут содействовать их ресоциализации и реинтеграции в общество, помогут им следовать требованиям законности и удовлетворять свои жизненные потребности собственными силами после освобождения. Концепция «сохранения и ресоциализации» должна прийти на смену концепции «исправления и воспитания».

В уголовно-исполнительном законодательстве необходимо определить основные характеристики ресоциализации, конкретизировать и уточнить ее критерии. Принимая во внимание значимость ресоциализации в уголовно-исполнительной деятельности, следует разработать четкий организационно-правовой механизм создания и последующего применения индивидуальных программ ресоциализации осужденных. Целесообразно с учетом зарубежного опыта и рекомендаций Минимальных стандартных правил ООН в отношении обращения с заключенными (Правила Нельсона Манделы, 2015 год) дифференцировать содержание программ ресоциализации, их подготовку на основе нуждаемости и потребности осужденных в конкретных мерах социально-правовой и иной помощи. Необходимо обеспечить условия для применения индивидуальных программ ресоциализации в органах пробации и пенитенциарных учреждениях с начального периода отбывания осужденным наказания.

Учитывая значимость реализации прав, свобод и законных интересов осужденных, в уголовно-исполнительном законодательстве Республики Казахстан следует уточнить алгоритм обеспечения их прав и свобод.

Необходимо дополнить перечень прав осужденных, содержащийся в Уголовно-исполнительном кодексе РК, положениями о правах осужденных особых, «уязвимых» категорий (женщин, несовершеннолетних, лиц с психическими расстройствами, иностранцев и т.д.), предусмотрев алгоритм обеспечения их прав.

Целесообразно также уделить внимание эффективной реализации права осужденных на подачу индивидуальной жалобы в органы управления уголовно-исполнительной системы, суды и иные государственные органы, международные организации по защите прав и свобод человека.

Принимая во внимание важность дифференцированного подхода к воспитательно-профилактическому воздействию на осужденных, следует разработать критерии разграничения типов осужденных при их классификации, уточнив их связь с различными уровнями режима охраны пенитенциарных учреждений.

Учитывая необходимость обеспечения прав и законных интересов осужденных как важного фактора их ресоциализации, целесообразно предусмотреть судебный порядок изменения условий содержания осужденных в учреждениях различных видов.

В целях повышения мотивации осужденных, находящихся в местах лишения свободы, к труду, получению специальности и повышению квалификации необходимо как можно шире распространять в учреждениях уголовно-исполнительной системы положительный опыт участия осужденных в программах трудоустройства, занятия социальным предпринимательством. Следует использовать мировой опыт заключения трудовых договоров осужденных с работодателями, организации малого бизнеса и возмездного оказания услуг лицами, отбывающими наказание. Наряду с этим необходимо поощрять осужденных к обучению, получению образования, создавая для этого необходимые условия. В частности, следует учесть мировой опыт получения осужденными, содержащимися в местах лишения свободы, высшего и среднего профессионального образования по дистанционной модели обучения. В условиях пандемии коронавируса, например, подобная модель становится наиболее актуальной.

Дальнейшее развитие системы исполнения альтернативных непенитенциарных санкций тесно связано с вопросами совершенствования организационно-правовых основ пробации. В связи с этим вектор развития пробации в Республике Казахстан должен быть связан с повышением ее социальной и юридической значимости как формы социально-правового контроля и предупреждения преступности. Это предполагает целесообразность создания в Республике Казахстан самостоятельного государственного органа — Агентства пробации, подотчетного Правительству Республики Казахстан. Данное Агентство и его структурные подразделения должны быть юридически самостоятельными по отношению к государственному органу управления учреждениями, исполняющими наказания в виде лишения свободы. Вместе с тем Агентству пробации необходимо координировать свою деятельность с этими органами и учреждениями. Агентство пробации должно получать необходимое финансирование и организационно-техническое сопровождение. В его структурных подразделениях, являющихся территориальными органами пробации, следует внедрить в практику работы с осужденными современные технологии и средства электронного контроля, облегчающие проверку сотрудниками органов пробации выполнения осужденными возложенных на них правоограничений в условиях пробационного контроля. В настоящее время в большинстве государств пробация стала важнейшим инструментом ресоциализации правонарушителей и минимизации рисков их в посткриминальном поведении.

Пробация в Республике Казахстан должна развиваться в русле мировых трендов, на основе использования передовых технологий и методов ресоциализации осужденных. Данное обстоятельство обуславливает необходимость широкого внедрения в уголовно-исполнительную деятельность методик социально-правового исследования личности правонарушителей, оценочного заключения в отношении осужденных, представленных к условно-досрочному освобождению от отбывания наказания. Результаты социально-правового исследования и оценочного заключения должны использоваться для разработки и последующего применения индивидуальных программ ресоциализации осужденных, выявления рисков в их посткриминальном поведении. Необходимо также создать институциональный механизм осуществления предусмотренных законодательством пенитенциарной и постпенитенциарной моделей пробации. В этом контексте следует обеспечить взаимодействие сотрудников органов пробации с администрацией и персоналом пенитенциарных учреждений, их совместное участие в процессе подготовки и применения программ ресоциализации

осужденных, находящихся в местах лишения свободы. Чтобы облегчить процесс реинтеграции в общество осужденных, отбывших наказание в виде лишения свободы и направленных под административный надзор, целесообразно реализовывать последовательное взаимодействие службы пробации и органов внутренних дел в контексте ресоциализации осужденных и предупреждения рецидивной преступности.

В русле гуманизации уголовно-исполнительной деятельности необходимо продолжать системное и многовекторное сотрудничество органов и учреждений, исполняющих наказание и осуществляющих пробационный контроль, с институтами гражданского общества, как в аспекте контроля за уголовно-исполнительной деятельностью, так и в рамках ресоциализации осужденных. В этой связи необходимо дальнейшее совершенствование Национального превентивного механизма и распространения сферы его применения не только на пенитенциарные учреждения, но и на органы пробации. Важным фактором является расширение полномочий общественных наблюдательных комиссий (ОНК) и обеспечения институциональной значимости механизма реагирования государственных органов на результаты их контрольных посещений и выявленные нарушения прав, свобод и законных интересов осужденных.

Наряду с этим необходимо формирование новой ценностной парадигмы сотрудников службы пробации, органов и учреждений, исполняющих наказания и иные меры уголовно-правового воздействия, в направлении ориентации на ресоциализацию осужденных, защиты их прав и законных интересов. Для этого следует провести инвентаризацию образовательных программ, адресованных сотрудникам уголовно-исполнительной системы, включить в них актуальные учебные дисциплины с надлежащим учебно-методическим сопровождением. В целом следует продолжать мероприятия по контролю за численностью осужденных в местах лишения, не допуская ее увеличения с одновременным совершенствованием процесса управления пенитенциарными учреждениями, обеспечению безопасности их деятельности и эффективности предупреждения рецидивной преступности. Следует наладить синхронное функционирование пенитенциарных учреждений, службы пробации и органов внутренних дел по осуществлению контроля за осужденными и оказания на них воспитательно-профилактического воздействия. Необходимо обеспечить последовательность мероприятий по ресоциализации осужденных с самого начального момента их нахождения в пенитенциарных учреждениях, включая период после освобождения от наказания, в рамках постпенитенциарной пробации. Необходимо внедрять в практику уголовно-исполнительной деятельности новые передовые технологии ресоциализации осужденных, методы предупреждения правовых конфликтов и механизмы обеспечения прав и законных интересов осужденных. Уголовно-исполнительная деятельность должна способствовать профилактике криминального рецидива, формированию в осужденных чувства ответственности перед обществом и психологической готовности к самостоятельной и ответственной жизни без нарушений уголовного закона.

Июнь 2021 года.

Приложение 1. УГОЛОВНО-ИСПОЛНИТЕЛЬНАЯ ПОЛИТИКА В КОНЦЕПЦИЯХ ПРАВОВОЙ ПОЛИТИКИ РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН

Концепция правовой политики Республики Казахстан до 2010 года	Концепция правовой политики Республики Казахстан на период с 2010 до 2020 года	Концепция правовой политики Республики Казахстан до 2030 года (проект)
<p>Необходимо продолжить совершенствование законодательной базы уголовно-исполнительной системы с целью приведения ее в соответствие с основными положениями международных актов о правах человека и международных соглашений, определяющих основные принципы и порядок обращения с осужденными, а также дальнейшее улучшение ее материально-технической базы, продолжить осуществляемую политику гуманизации уголовно-исполнительной системы.</p> <p>В целях профилактики рецидивной преступности необходимо создание системы условий и разработка нормативных правовых актов, направленных на социальную адаптацию лиц, освобождаемых из мест лишения свободы, функционирование соответствующих центров по социальной адаптации.</p>	<p>2.10. В уголовно-исполнительной сфере необходимо принятие следующего комплекса мер.</p> <p>В целях минимизации вовлечения граждан в сферу уголовной юстиции, экономии мер уголовной репрессии необходимо создать условия для более широкого применения уголовно-правовых мер, не связанных с изоляцией от общества. При этом в законодательстве и судебной практике следует выработать подходы, при которых выбор вида и меры уголовно-правового воздействия основывался бы прежде всего на учете данных о наиболее вероятной ее эффективности в отношении конкретной личности.</p> <p>В то же время для более активного применения судами мер, альтернативных лишению свободы, необходимо добиваться повышения эффективности их исполнения, для чего требуется институциональное развитие специализированного органа, ответственного за исполнение таких мер.</p> <p>Учитывая, что лишение свободы все еще остается основным видом уголовного наказания, необходимо принимать меры, повышающие воспитательный компонент лишения свободы, в котором пока преобладает компонент кары. В частности, необходимо дальнейшее развитие содержания, форм и методов исправительно-воспитательного воздействия на осужденных на основе принципа индивидуализации исполнения наказания.</p> <p>Актуальным является решение проблем занятости осужденных к лишению свободы путем привлечения их к общественно-полезному труду и/или обучению, социальным программам ресоциализации, в том числе антинаркотического, антиалкогольного содержания либо иными формами социально-активной деятельности.</p> <p>Наряду с сохранением и обеспечением высоких требований к дисциплине и порядку в учреждениях уголовно-исполнительной системы необходимо</p>	<p>4.11. В целях улучшения регулирования порядка и условий исполнения и отбывания наказаний и иных мер уголовно-правового регулирования, а также усиления охраны прав и свобод осужденных требуется дальнейшее совершенствование уголовно-исполнительного законодательства, в том числе путем продолжения работы, направленной на приближение национального законодательства к общепризнанным международным стандартам.</p> <p>Камерный тип содержания доказал свою эффективность в обеспечении безопасности лиц, отбывающих наказание, связанное с лишением свободы. Важно продолжить работу по дальнейшему переходу к камерному типу содержания осужденных.</p> <p>Кроме того, должен быть обеспечен постоянный контроль за поведением осужденных, в том числе путем применения современных технологий и средств видеотекстовой фиксации, с объединением в единой системе видеомониторинга.</p> <p>Необходимо продолжить цифровизацию процессов исполнения наказаний и автоматизированного учета численности осужденных в учреждениях УИС и службах пробации с возможностью их анализа по различным критериям.</p> <p>Наряду с этим требуется проработка вопроса придания элементов публичности исполнению наказания, связанного с общественными работами, путем введения обязанности для осужденных носить специальную опознавательную одежду. Зарубежный опыт доказывает, что такая мера обладает глубоким профилактическим эффектом.</p> <p>Важно рассмотреть возможность поэтапной оптимизации классификации учреждений уголовно-исполнительной системы, поскольку в условиях гуманизации существенно изменилась структура заключенных (более 90% которых отбывают наказание за тяжкие и особо тяжкие преступления).</p>

<p>Концепция правовой политики Республики Казахстан до 2010 года</p>	<p>Концепция правовой политики Республики Казахстан на период с 2010 до 2020 года</p>	<p>Концепция правовой политики Республики Казахстан до 2030 года (проект)</p>
	<p>усилить меры по психолого-педагогическому обеспечению процесса исполнения, (отбывания) уголовных наказаний, по повышению статуса и обеспечению социально-правовой защиты персонала уголовно-исполнительной системы.</p> <p>Наряду с этим для мест лишения свободы важным является обеспечение безопасности личности, соблюдение прав и законных интересов лиц, отбывающих данный вид наказания. В числе наиболее перспективных направлений в этой сфере необходим постепенный переход к камерному порядку содержания, при котором осужденный, имея в дневное время возможность передвижения и межличностного общения в пределах учреждения, в ночное время был бы изолирован в отдельном помещении.</p> <p>Сохранению баланса между интересами общества и государства по наказанию виновных и соблюдению их прав и законных интересов в период отбывания наказания способствуют установленные механизмы общественного контроля, развитию которых необходимо уделить внимание.</p> <p>Также важным является повышение качества медицинского обслуживания лиц, находящихся в местах лишения свободы, особенно системы профилактики заболеваний лиц, отбывающих уголовное наказание.</p> <p>Необходимы системные меры, направленные на обеспечение целенаправленной государственной политики в сфере ресоциализации граждан, освободившихся из мест лишения свободы, как полноправных членов общества.</p> <p>В целом систему исполнения уголовных наказаний следует и дальше приближать к общепризнанным международным стандартам.</p>	<p>Представляется, что оптимизация классификации позволит сэкономить значительные финансовые средства, выделяемые из бюджета для этапирования осужденных, а также сохранить социально полезные связи осужденных путем обеспечения доступности для родственников к местам отбывания наказания.</p> <p>В условиях гуманизации уголовного законодательства актуальным остается качественное исполнение наказаний, не связанных с лишением свободы. Ввиду этого следует рассмотреть возможность повышения организационно-правового статуса службы пробации и ее сотрудников путем обеспечения самостоятельности пробации от тюремной службы и выделения отдельной целевой подпрограммы финансирования.</p> <p>Требуется пересмотреть подходы к реализации пенитенциарной пробации, то есть ресоциализации лиц, отбывающих наказание в виде лишения свободы в учреждениях уголовно-исполнительной (пенитенциарной) системы, с учетом международного передового опыта, направленного на развитие личных и гибких навыков с привлечением представителей гражданского общества, поскольку данный вид пробации в нынешней форме показал свою неэффективность.</p> <p>Важно переориентировать работу по реализации постпенитенциарной пробации, направленную на качественные показатели, нежели количественные.</p> <p>Важно разработать законодательные механизмы взаимодействия служб пробации и учреждений УИС с местными исполнительными органами для разрешения вопросов, связанных с отбыванием наказания осужденными.</p>