

Ким Д. А., начальник лаборатории по научному обеспечению исполнения наказаний, не связанных с изоляцией от общества, НИИ Академии КУИС МВД РК, кандидат юридических наук

СОСТОЯНИЕ И ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ В КАЗАХСТАНЕ ИНСТИТУТА ПРОБАЦИИ

В рамках реализации приоритетных направлений дальнейшего развития уголовной политики Президентом Республики Казахстан был подписан Закон «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам службы пробации» (далее — Закон), которым, по сути, была создана служба пробации уголовно-исполнительной инспекции (далее — служба пробации) и введены понятия «пробация» и «пробационный контроль»¹.

На основании Распоряжения Премьер-Министра Республики Казахстан от 4 апреля 2012 г № 65-р о мерах по реализации вышеназванного Закона был подготовлен и издан ряд нормативных правовых актов, в том числе Постановление Правительства Республики Казахстан от 28 апреля 2012 г № 542 «Об утверждении Правил оказания социально-правовой помощи условно осужденным» и ведомственный Приказ МВД РК № 157 от 19 марта 2012 г. «Об утверждении Правил организации деятельности службы пробации уголовно-исполнительной инспекции», предназначенный для непосредственной регламентации пробационной деятельности².

Анализ содержания указанных новелл наглядно показывает, что ни органы внутренних дел в целом, ни уголовно-исполнительная система и уголовно-исполнительные инспекции в частности, еще не готовы к переквалификации в социальную службу в предъявляемом к данному институту объеме. Согласно наименованию, приказ МВД должен был охватывать и конкретизировать частные аспекты деятельности службы пробации, фактически он преимущественно регламентировал пробационный контроль, т. е. контрольно-надзорные и карательные функции, ранее присущие уголовно-исполнительной инспекции. Положения приказа и приложения к нему посвящены установлению форм учета и отчетности, сверок и проверок сведений относительно условно осужденных.

Являясь в рассматриваемом аспекте практически идентичным по текстовой и смысловой нагрузке Постановлению Правительства Республики Казахстан «Об утверждении Правил оказания социально-правовой помощи условно осужденным» (кстати, до сих пор не введенным в действие), рассматриваемый приказ поверхностно регламентирует реализацию социально-правового компонента пробации.

Диалог с руководителями уголовно-исполнительных инспекций Департамента УИС по Карагандинской области, состоявшийся в рамках круглого стола «Развитие службы пробации в Казахстане: региональный контекст», проведенного 8 июня 2012 г. Представительством PRI (Международная тюремная реформа) в Центральной Азии и общественным объединением «Кредо», высветил ряд практических проблем деятельности этой службы.

Так, лица, условно осужденные до вступления в силу рассматриваемого Закона, не подпадают под его действие. В результате на учете службы пробации департамента УИС по Карагандинской области, например, сегодня состоит всего 7 условно осужденных (при штате самой службы в 70 человек), в то время как более 300 условно осужденных, приговоренных ранее, остаются за рамками ее внимания

Сотрудники службы пробации поднимали и такой вопрос — улучшает или ухудшает положение условно осужденных новое законодательство, поскольку, с одной стороны, вводится компонент социально-правовой помощи, с другой — устанавливаются дополнительные формы контроля и учета? В связи с этим возникают сомнения — распространяется ли на лиц, условно осужденных до принятия анализируемого Закона, его положения? Такая ситуация вызвана, в первую очередь, отсутствием четкой правовой основы и толкования (комментария) самого Закона и сопутствующих ему нормативных правовых актов.

Кроме того, сотрудники службы пробации испытывают затруднения, т.к. не имеют четкого представления о том, каким образом должна осуществляться социально-правовая помощь. В ве-

домственном приказе механизм и порядок оказания социально-правовой помощи условно осужденным отсутствует, а Постановление Правительства о ее оказании в законную силу еще не вступило.

На сегодняшний день социально-правовая составляющая пробации лежит в основном на плечах инициативных неправительственных организаций, но они работают преимущественно с отдельными категориями осужденных к лишению свободы и на первоначальном этапе — с освобождающимися из исправительных учреждений.

На наш взгляд, назрела необходимость систематизации этого и других вопросов организации пробационной деятельности в Казахстане на уровне Закона Республики Казахстан «О пробации». При этом ведомственные инструкции должны раскрывать, конкретизировать и комментировать положения этого закона в соответствии со своей компетенцией.

Представляется, что значительная такого закона должна содержать нормы, устанавливающие формы и способы взаимодействия службы пробации с государственными органами, общественными формированиями, религиозными и благотворительными объединениями, гражданами (в том числе с учетом того, что в перспективе в ее структуру войдет штат волонтеров) и, возможно, бизнес-сектором.

Следует сказать, что на сегодняшний день в целом в структуре государственных органов практически отсутствует налаженный механизм взаимодействия с какими-либо внешними структурами и ресурсами. Не установлены четкие формы воздействия на должностных лиц, исполняющих некачественно, несвоевременно или вовсе не исполняющих обращения и запросы органов-отправителей. Имеющие место проблемы лишь подчеркивают отсутствие полноценного механизма взаимодействия в частности, и взаимопонимания и сотрудничества — в целом.

Закон о пробации должен иметь в себя не только управомочивающие, но и обязывающие нормы. В этих целях в его содержание необходимо включить самостоятельную главу «Полномочия государственных органов, общественных организаций и граждан по осуществлению пробации», в которой будет четко прописана их обязанность оказывать содействие службе пробации в выполнении функциональных задач. Представляется также целесообразным заключение договоров о взаимодействии и сотрудничестве с органами и организациями других государств.

Координацию и регулирование вопросов взаимодействия службы пробации можно осуществлять на базе существующего института Консультативно-совещательных органов при акиматах, где должны приниматься конкретные рекомендации и осуществляться контроль за их исполнением. В связи с этим необходимо обратить внимание на искоренение формализма в деятельности данного органа.

Не менее важная проблема — отсутствие и, в определенной степени, даже отрицание потребности в финансовых вложениях в развитие вновь созданного института. Уже на стадии подготовки законопроекта «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам службы пробации» разработчики отмечали, что ее создание не потребует дополнительных финансовых затрат. Акцентируя внимание на данном вопросе, К. Рахимбердин приводит конкретные примеры и цифры: «Так, в частности, простая смена вывесок в уголовно-исполнительных инспекциях Казахстана... потребует немалых затрат. Помимо этого потребуются изготовить новые печати, новые служебные удостоверения сотрудников пробации, выпустить новые бланки отчетности для данной службы пробации». Кроме того, внедрение системы электронного слежения потребует приобретения электронных браслетов, стоимость которых превышает сумму в 2000 долларов США за одну единицу³.

Следует уделить внимание кадровому потенциалу службы пробации. В штат территориальных служб пробации должны входить:

1. Старшие инспектора и инспектора (из числа аттестованных государственных служащих). Их основные обязанности и полномочия — реализация контрольно-надзорных функций в отношении клиентов службы пробации, в том числе карательного характера, организация и поддержание взаимодействия с заинтересованными органами и службами, общественными формированиями на официальном уровне и общая координация мероприятий, осуществляемых в отношении подучетного лица.

Инспекторский штат можно будет формировать из числа не только сотрудников нынешней УИИ, но и молодых специалистов с высшим юридическим образованием.

2. Социальные работники службы пробации (из числа гражданских государственных служащих, имеющих высшее образование по таким специальностям, как «Социальная работа» и «Психология и педагогика»);

3. Психологи-педагоги (из числа гражданских государственных служащих), высшее гуманитарное образование по специальности «Психология и педагогика». Рационально предусмотреть привлечение гражданских специалистов в штат психологов-педагогов на основе почасовой оплаты.

В целях комплектования штата социальных работников и психологов-педагогов мы предлагаем предусмотреть возможность распределения выпускников высших учебных заведений с соответствующими специальностями в территориальные службы пробации по месту жительства по аналогии с распределением слушателей ведомственных высших учебных заведений;

4. Волонтеры.

Волонтеры — добровольные помощники службы пробации, оказывающие содействие ее сотрудникам в выполнении возложенных на них обязанностей, из числа аутрич-работников, студентов соответствующих специальностей (медицина, юриспруденция, психология, педагогика, социальная работа), медицинских работников и других заинтересованных гражданских лиц. В штат волонтеров могли бы входить также сотрудники неправительственных организаций и иных общественных формирований, реализующих проекты в сфере исполнения уголовных наказаний, в том числе в рамках общественного контроля.

Особое внимание необходимо уделить правовому статусу, полномочиям и компетенции заинтересованных неправительственных организаций, работающих в сфере оказания осужденным социальных услуг различного профиля, механизму взаимодействия с ними, а также механизму материального и нематериального стимулирования волонтерской деятельности.

Профессор И. Ш. Борчашвили подчеркивает: «Уже на первоначальном этапе нам следует поставить цель создания престижной службы пробации, на работу в которую будут приниматься сотрудники как постоянные, так и привлеченные на основе жесткого отбора, в соответствии со специально разработанными критериями»⁴. Однако пока квалификационные требования, предъявляемые к сотруднику службы пробации уголовно-исполнительной инспекции, не разработаны.

Создается впечатление, что к вопросу создания института пробации подошли не так принципиально, как следовало бы. То есть, создание службы как будто обосновано, сама служба создана, в большей степени из-за необходимости приведения казахстанской системы исполнения наказаний в соответствие с требованиями международных стандартов, но не потому, что государство и общество готово к внедрению в пенитенциарную систему нового института, а сама система имеет наработанную платформу для его успешного функционирования.

Анализ существующего законодательства, регламентирующего и регулирующего пробационную деятельность, вызывает ряд вопросов. Каким образом была осуществлена практическая апробация модели создаваемой службы? Какие результаты и данные были использованы для устранения выявленных недостатков? Были ли вообще рассмотрены и учтены мнения и рекомендации ученых, практических работников УИИ, неправительственных организаций, работающих в сфере социального сопровождения осужденных, при разработке и внедрении в национальное законодательство самой концепции пробации? Насколько адекватны и практически применимы положения подготовленной в месячный срок ведомственной инструкции по организации деятельности службы, ранее не имевшей аналогов в республике?

Таким образом, сегодня мы можем говорить лишь о становлении пробации в Казахстане, но не о ее развитии. Рассмотренные в статье аспекты составляют часть проблем, требующих своего решения.

¹ О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам службы пробации: Закон Республики Казахстан № 556-IV от 15 февраля 2012 года // Казахстанская правда. 2012. 16 фев.

² Об утверждении Правил организации деятельности службы пробации уголовно-исполнительной инспекции: Приказ Министра внутренних дел Республики Казахстан № 157 от 19 марта 2012 года // Казахстанская правда. 2012. 12 мая.

³ Рахимбердин К.Х. Приоритеты некарательного подхода // Электронный ресурс, <http://vww.zakon.kz/4470960-prioritety-nekaratel'nogo-podkhoda-k.html>.

⁴ Борчашвили И.Ш. Модель службы пробации в Казахстане // 20 лет независимости Республики Казахстан: итоги и перспективы: Мат-лы междунард. науч.-практ. конф., посвященной 20-летию независимости Республики Казахстан и 40-летию образования учебного заведения. — Костанай, 2011. — С. 87.

Түйін

Мақалада Қазақстандағы пробация институтының ахуалы мен оның даму келешегі қарастырылған. Автор «Пробация туралы» Қазақстан Республикасының Заңы деңгейінде жүйелеу қажеттілігі туралы мәселені көрсетеді.

ХАБАРШЫ-ВЕСТНИК КАРАГАНДИНСКОЙ АКАДЕМИИ МВД РК

Resume

In this article the state and prospects of development of Kazakhstan designated Institute probation. The author asked to organize some of the probation activities in Kazakhstan at the level of the law of the Republic of Kazakhstan «On the probation».