

УДК 343.847(574)

DOI 10.33463/2072-2427.2020.15(1-4).2.188-193

СЕЙЛХАН МУСИЕВИЧ ЖОЛДАСКАЛИЕВ,
адъюнкт кафедры организации деятельности органов внутренних дел
центра командно-штабных учений,
Академия управления МВД России, г. Москва, Российская Федерация,
e-mail: siko0717@mail.ru

К ВОПРОСУ О ПОВЫШЕНИИ ЭФФЕКТИВНОСТИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ СЛУЖБЫ ПРОБАЦИИ В РЕСПУБЛИКЕ КАЗАХСТАН

Для цитирования

Жолдаскалиев, С. М. К вопросу о повышении эффективности деятельности службы пробации в Республике Казахстан / С. М. Жолдаскалиев // Уголовно-исполнительное право. – 2020. – Т. 15(1–4), № 2. – С. 188–193. – DOI : 10.33463/2072-2427.2020.15(1-4).2.188-193.

Аннотация. В статье освещаются некоторые вопросы, связанные с осуществлением контроля и надзора за лицами, состоящими на учете службы пробации. Дается анализ современного состояния функционирования службы пробации уголовно-исполнительной системы МВД Республики Казахстан в области оказания пробационного воздействия на осужденных. Предлагаются пути решения проблем в данной сфере для улучшения пробационной системы, в том числе предоставления социально-правовой помощи осужденным.

Ключевые слова: служба пробации, правоохранительная деятельность, органы внутренних дел Республики Казахстан, уголовно-исполнительная система.

В течение последних нескольких лет в правоприменительной практике Республики Казахстан произошли кардинальные изменения в системе коррекционного воздействия на лиц, совершивших уголовные правонарушения. Пробация, как доказавшая свою эффективность коррекционная практика развитых государств, стала своего рода социальной франшизой, на основе которой планируется добиться стойких положительных результатов в улучшении криминальной ситуации в обществе, снижении количества общественно опасных посягательств, социальной адаптации и реабилитации лиц, их совершающих. Действующая изначально исключительно в рамках института условного осуждения пробация постепенно распространилась на гораздо более широкую сферу уголовно-исполнительного воздействия.

© Жолдаскалиев С. М., 2020



Статья лицензируется в соответствии с лицензией [Creative Commons Attribution-NonCommercial-ShareAlike 4.0](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/)

В настоящее время общепризнано, что не столько репрессивный потенциал того или иного вида уголовного наказания, сколько преимущественно недостатки деятельности государственных и иных органов по реабилитации, ресоциализации, социальной адаптации лиц, освобожденных из мест лишения свободы, отсутствие системной профилактической работы с ними нередко приводят к негативным последствиям в обществе, в частности к социально-психологической деградации личности и росту рецидивной (повторной) преступности. Как ни менялись бы вектор уголовно-исполнительного воздействия и спектр оказываемых услуг по социально-правовому сопровождению осужденных лиц, один показатель остается неизменно значимым и индикативным – количество совершаемых повторных правонарушений подучетных лиц. Статистические данные Комитета уголовно-исполнительной системы МВД Республики Казахстан по количеству повторных правонарушений лицами, состоящими на учете службы пробации за период с 2012 по 2017 год, свидетельствуют о сохраняющихся негативных тенденциях (табл.).

Таблица

Показатель	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Возбуждено уголовное дело за повторное преступление	456	744	671	455	406	1141
Освобождены от уголовной ответственности	119	205	205	103	83	445
Осуждены	136	266	243	156	165	255

Таким образом, за период 2012–2017 гг. было возбуждено 3873 уголовных дела в отношении лиц, находящихся под пробационным воздействием. Безусловно, динамика не может быть оценена в абсолютном значении, поскольку реализация института пробации в «полном» формате фактически имеет начало только с 2017 г. Однако именно в 2017 г. произошел стремительный рост количества повторных уголовных правонарушений. Соответственно дальнейшая динамика может представить значимую информацию в рамках получения (неполучения) более или менее стойких результатов по данному важному индикатору.

Уголовно-исполнительная практика и действующее законодательство о пробации определяют ключевую роль службы пробации в реализации соответствующего направления воздействия на лиц, совершивших уголовные правонарушения. Сохранившаяся функция контроля за исполнением ряда уголовных наказаний и иных мер уголовно-правового воздействия дополнена широким спектром своего рода социальных услуг, реализация которых должна привести к изменению мотивационной траектории лиц, склонных к совершению уголовных правонарушений. Конечно, улучшение жизненной ситуации лица не может быть расценено в качестве абсолютного фактора, снижающего криминальную активность, тем не менее его значительное влияние на механизм индивидуального преступного поведения уже давно не вызывает сомнения.

В целях развития института пробации и определения функционала службы пробации ОВД в Казахстане 30 декабря 2016 г. принят Закон РК № 38-VI «О пробации». Документы, преимущественно связанные с регламентацией именно организационных основ деятельности службы пробации и ее взаимодействия с другими субъектами, были приняты еще до указанного специального закона и функционируют до настоящего времени: 15 августа 2014 г. был издан приказ МВД РК № 511 «Об утверждении Правил

организации деятельности службы пробации»; 23 октября 2014 г. – постановление Правительства РК № 1131 «Правила оказания социально-правовой помощи лицам, состоящим на учете службы пробации» и др. Фактически законодательство, которое можно условно назвать пробационным, в настоящее время представлено большим массивом нормативных правовых актов. Это было неизбежно, поскольку пробация существенно расширила границы тех общественных отношений, которые традиционно функционировали в контексте исполнения уголовных наказаний. Вместе с тем не столько правовое обеспечение пробационного воздействия (хотя и правовая регламентация вопроса постоянно подвергается дополнениям и изменениям), сколько вопросы организационно-правового обеспечения, формирования кадрового корпуса сотрудников службы пробации относятся к первоочередным задачам уголовно-исполнительной системы ОВД МВД РК. Следует учитывать, что служба пробации была сформирована на базе уголовно-исполнительных инспекций, что влекло за собой своеобразную трансляцию сложившихся практик работы с правонарушителем. Изменение концепции, содержательной составляющей деятельности приводит к нежелательным процессам «торможения», использованию шаблонов, формальной реализации тех или иных форм взаимодействия с другими субъектами пробационного воздействия и другим факторам. В этом случае требуется правильная оценка повседневной деятельности сотрудников службы пробации: это неизбежные факторы, сопутствующие любому процессу преобразования. Следовательно, оценка в формате кратких периодов может оказаться методологически неверной.

Изучение опыта зарубежных стран, где служба пробации имеет многолетнюю историю, показывает довольно большое разнообразие в организационном построении данной службы. Например, в Великобритании служба пробации находится в ведении Министерства внутренних дел, в США – судебной системы, в Нидерландах – прокуратуры, в Польше и Швеции – Министерства юстиции [1, с. 95–97]. Серьезная дифференциация имеет место и в плане адресатов коррекционного воздействия. Это условно осужденные, осужденные с отсрочкой исполнения приговора, условно освобожденные, в том числе с интенсивным контролем (электронный мониторинг), и др. В большинстве стран деятельность службы пробации связана и с непосредственным исполнением отдельных видов наказаний (например, общественных работ), но уже на протяжении достаточно длительного времени процесс исполнения наказания неразрывно связан с мероприятиями по коррекционному воздействию. Для Казахстана это пока только формирующаяся практика.

Имеются ли основания утверждать, что в Казахстане создана национальная модель института пробации и деятельности службы пробации? С одной стороны, фактически имеет место практически полная имплементация тех или иных форм пробационного воздействия, доказавших свою эффективность в зарубежных странах. С другой стороны, особенности системы уголовно-исполнительного воздействия, в рамках которого создана служба пробации, неизбежно приведут к определенной специфике данной деятельности. Так, в частности, ведомственная принадлежность службы пробации системе МВД РК является достаточно специфическим фактором, имеющим мало аналогов в мировой практике (например, в Канаде). Кроме того, законодательством РК вся уголовно-исполнительная сфера отнесена к формам правоохранительной деятельности, что также должно наложить отпечаток на специфику функционирования службы и института в целом. Безусловно, и целый ряд других факторов будет влиять на реализацию института пробации и формирование собственной модели, включая специфику политических, социально-экономических, нравственно-культурных процессов в

казахстанском обществе, степень активности гражданского общества (в особенности, неправительственного сектора) и др.

Одним из наиболее значимых аспектов является и механизм взаимодействия службы пробации с другими субъектами. Предшествующий формат работы с правонарушителями, в сравнении с формирующейся моделью, можно условно назвать автономным. Служба пробации слабо зависела от деятельности других государственных органов (разве что от содействия полиции). В настоящее время сам институт пробации фундаментально основан именно на системе взаимодействия, объединении ресурсов различных субъектов. Таким образом, вопросы организации эффективной системы службы пробации, должной организации деятельности уполномоченного государственного органа и его взаимодействия с другими органами имеют особую актуальность [2]. В данном аспекте имеются вполне определенные риски. Так, следует признать, что любая система взаимодействия (в данном случае мы не абстрагируемся исключительно от взаимодействия в рамках пробации), сложившаяся со знаком «минус» (формальный подход, «отписки», взаимные уступки, договоренности и прочие способы имитации продуктивной деятельности), как правило, начинает приобретать достаточно устойчивые формы. К сожалению, нередко самим субъектам взаимодействия бывают выгодны подобные формы контактирования. Однако в данном случае целесообразнее действовать по принципу «лучше меньше да лучше», чем стремиться ко все большему расширению аспектов и форм взаимодействия. Следует учитывать, что преодолевать организационные деформации весьма сложно.

Организационные аспекты деятельности службы пробации имеют своеобразные макро- и микроуровни. Так, ранее упомянутый принцип взаимодействия преимущественно касается макроуровня. Однако в повседневной деятельности сотрудник службы пробации пребывает на микроуровне и наиболее остро ощущает его дефекты.

Анализ специальной литературы, эмпирического материала позволяет утверждать важность решения следующих проблем, связанных с реализацией возложенных на службу пробации ОВД задач: отсутствие детализированных карт муниципальных образований районов, а также недостаточное количество технических средств (например, электронных браслетов); сложности, связанные с контролем уголовно-исполнительной системы исполнения осужденными запретов, связанных с передвижением в местах постоянного проживания (пребывания) в ночное время, и др. Кроме того, не устранены неясности в вопросах осуществления контроля за осужденными, объявленными в розыск, если до их обнаружения истекает срок ограничения свободы; остро стоит проблема нахождения обвиняемых, в отношении которых избрана мера пресечения в виде домашнего ареста, вне места исполнения меры пресечения, при осуществлении доставки указанных лиц за пределы территории муниципального образования и невозможности осуществления доставки обвиняемых обратно к месту исполнения меры пресечения за один рабочий день; не установлена ответственность при отказе этой категории подчетных лиц от использования в отношении их аудиовизуальных, электронных и иных технических средств контроля, умышленном повреждении, уничтожении, нарушении их целостности либо совершении ими иных действий, направленных на нарушение функционирования таких средств контроля. Проблематично также осуществление контроля со стороны уголовно-исполнительной системы в случае установления подчетному лицу запрета на отправку и получение почтово-телеграфных отправлений, использование средств связи и сети Интернет [3, с. 83–87].

Таким образом, следует признать значимость как постоянного мониторинга деятельности службы пробации на предмет выявления системных и частных организационно-правовых проблем и дефектов, так и принятия конкретных решений, связанных с их устранением. В частности, уже можно констатировать значимость следующих направлений, требующих оптимизации и развития:

- необходимо реализовать комплекс мер организационного характера, направленных на всесторонний анализ причин и условий, способствующих повторным правонарушениям осужденных (учитывая неблагоприятную динамику), с последующим их устранением; повысить ответственность каждого руководителя и сотрудника подразделения за ненадлежащее исполнение своих обязанностей; активизировать взаимодействие службы пробации ОВД с органами прокуратуры; повысить результативность ведомственного контроля за деятельностью уголовно-исполнительной системы; на регулярной основе подвергать предметному рассмотрению на координационных совещаниях правоохранительных органов вопросы совместной работы уголовно-исполнительной системы с территориальными органами полиции в сфере контроля за поведением осужденных;

- следует полностью исключить формальность подхода к профилактической работе с осужденными, при этом тщательно выявлять основные причины совершения уголовных правонарушений подучетными лицами. В данном случае оптимально не абсолютизировать значение количественных показателей (в частности, критерий эффективности деятельности службы пробации), а в спокойном режиме производить учет повторных правонарушений, анализ их причин и иных сопутствующих факторов;

- необходимо уделять повышенное внимание совершенствованию информационно-аналитического обеспечения деятельности уголовно-исполнительной системы, для чего, в частности, повысить эффективность деятельности канцелярии (это связано с тем, что на практике немало сложностей возникает именно в связи с пробелами в регистрации документов). Принятые в этом направлении меры будут способствовать в том числе обеспечению достоверных отчетных данных уголовно-исполнительной системы. Следует признать, что к настоящему времени получить достоверную статистическую информацию как в разрезе одного региона, так по стране в целом нередко весьма затруднительно;

- необходимо повысить качество взаимодействия службы пробации ОВД с местными полицейскими формированиями (участковым), в частности, продолжить и совершенствовать практику проведения совместных рейдов с целью проверки осужденных по месту жительства, а также обеспечить своевременное направление ОВД обзорных справок на подучетных лиц;

- усилить социальную направленность деятельности уголовно-исполнительной системы, в том числе за счет адресной помощи лицам, состоящим на их учете, особое внимание при этом необходимо уделять несовершеннолетним осужденным. В данном ключе следует объективно оценивать имеющиеся в том или ином регионе ресурсы, не допускать элементов волюнтаризма и «гонки за показателями», чтобы избежать ранее указанных рисков формирования негативных форм взаимодействия.

Таким образом, при реализации института пробации и оценке деятельности центрального субъекта его реализации – службы пробации следует избегать недооценки организационных аспектов, от реализации которых и будет зависеть успешность формирования национальной модели пробации.

Библиографический список

1. Хуторская Н. Б. Международные стандарты и организация деятельности службы пробации за рубежом // Развитие пенитенциарной системы в Кыргызской Республике: результаты, проблемы и перспективы : материалы Междунар. конф. Бишкек, 2013. С. 95–97.
2. Кусаинов Ш. Д. Развитие службы пробации в Казахстане // Кокшетау Азия. 2017. № 12. URL : <https://kokshetau.asia/pravo/26142-razvitie-sluzhby-probatsii-v-kazakhstane> (дата обращения: 13.01.2020).
3. Смирнова И. Н. К вопросу об организации правоохранительной деятельности уголовно-исполнительных инспекций в условиях реализации новых функций // III Международный пенитенциарный форум «Преступление, наказание, исправление» (к 20-летию вступления в силу Уголовно-исполнительного кодекса Российской Федерации) : сб. тез. выступ. и докл. участников (Рязань, 21–23 нояб. 2017 г.) : в 8 т. Рязань : Академия ФСИН России, 2017. Т. 3 : Материалы Международной научно-практической конференции «Исполнение отдельных видов уголовных наказаний: проблемы и пути совершенствования». С. 83–87.