

УДК 343.8 (575.2)

АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ОРГАНОВ ПРОБАЦИИ КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ

Н.Р. Байгубатова, Б.О. Сарманова, А.Т. Эсенбекова

В соответствии с новой уголовной политикой Кыргызской Республики проводится анализ деятельности органов пробации, которые были созданы в рамках направлений судебно-правовой реформы и задач Стратегии развития уголовно-исполнительной системы по демилитаризации. Авторами отмечается, что с момента создания орган пробации столкнулся с рядом серьезных проблем организационно-финансового характера, таких как скудное финансирование, некомплектованность кадрового состава, требующих незамедлительного их решения для достижения целей введения и успехов в деятельности органов пробации. В соответствии с чем представлены предложения по совершенствованию деятельности органов пробации в условиях реформирования уголовно-исполнительной системы. Следует отметить, что в ходе исследования использовались современные общенаучные и специальные методы познания – анализ, синтез, структурно-функциональный, нормативно-логический, комплексный.

Ключевые слова: органы пробации; уголовно-исполнительная система; реформа; уголовно-исполнительная инспекция; ювенальная пробация; кадровая политика.

КЫРГЫЗ РЕСПУБЛИКАСЫНЫН ПРОБАЦИЯ ОРГАНДАРЫНЫН АКТУАЛДУУ МАСЕЛЕЛЕРИ

Н.Р. Байгубатова, Б.О. Сарманова, А.Т. Эсенбекова

Бул макалада Кыргыз Республикасынын жаңы жазык саясатына ылайык соттук-укуктук реформанын багыттарынын жана демилитаризация боюнча жазык аткаруу системасын өнүктүрүү стратегиясынын милдеттеринин алкагында түзүлгөн пробация органдарынын ишмердигине талдоо жүргүзүлдү. Авторлор тарабынан белгиленгендей, түзүлгөн учурдан тартып пробация органы каржылоонун аздыгы, кадрдык курамдын топтолбогондугу сыяктуу пробация органдарынын ишмердигинде максаттарга жетүү жана ийгиликтерди камсыз кылуу үчүн тез арада чечүүнү талап кылган финансылык-уюштуруу мүнөзүндөгү бир катар олуттуу көйгөйлөргө туш болду. Ушуга байланыштуу, жаза аткаруу тутумун реформалоонун шартында пробация органдарынын ишмердигин өркүндөтүү боюнча сунуштар берилди. Белгилей кетүү керек, изилдөөнүн жүрүшүндө талдоо, синтез, түзүмдүк-функционалдык, ченемдик-логикалык, комплекстүү сыяктуу таанып-билүүнүн заманбап жалпы илимий жана атайын ыкмалары колдонулду.

Түйүндүү сөздөр: пробация органдары; жаза аткаруу тутуму; реформа; жаза аткаруу инспекциясы; ювеналдык пробация; кадр саясаты.

CURRENT PROBLEMS OF PROBATION AUTHORITIES OF THE KYRGYZ REPUBLIC

N.R. Baigubatova, B.O. Sarmanova, A.T. Esenbekova

The article, in accordance with the new criminal policy of the Kyrgyz Republic, analyzes the activities of probation authorities, which were established within the framework of judicial reform and the objectives of the Strategy for the Development of the Penal Correction System on demilitarization. The authors note that since the establishment of this probation authority has faced a number of serious problems, as an organizational and financial nature, such as meagre funding, understaffing, requiring a first-time immediate solution in order to achieve the goals of introduction and success in the activities of probation authorities. Proposals have been made to improve the activities of probation authorities in the context of reforming the penal system. It should be noted that the study used modern general scientific and special methods of cognition, such as analysis, synthesis, structural-functional, regulatory and complex.

Keywords: probation authorities; penitentiary system; reform; criminal-executive inspection; juvenile probation; personnel policy.

Одним из важных приоритетных направлений реформирования уголовно-исполнительной системы Кыргызской Республики (далее – УИС КР) на современном этапе является развитие системы наказаний без изоляции от общества, альтернативных лишению свободы, о чем, к примеру, не раз отмечалось во всех концептуальных документах правительства по реформированию УИС.

В этом плане следует остановиться на последних кардинальных изменениях, которые произошли в структуре уголовно-исполнительной системы Кыргызской Республики по исполнению наказаний, не связанных с изоляцией осужденного от общества.

В частности, в 2019 г. исполнение указанных видов наказаний было выделено из Государственной службы исполнения наказаний при Правительстве Кыргызской Республики (далее – ГСИН КР) и передано в новый орган – Департамент пробации при Министерстве юстиции Кыргызской Республики [1], созданный в рамках направлений реформирования УИС по депенализации и демилитаризации, а также задач Стратегии развития уголовно-исполнительной (пенитенциарной) системы КР на 2018–2023 гг. [2].

Если обратиться к данному термину, вошедшему в наш оборот, то можно сказать, что пробация (от *лат.* *probatio* – испытание) – это новый пенитенциарный институт государства по исполнению уголовных наказаний, не связанных с изоляцией осужденного от общества и принудительных мер уголовно-правового воздействия с ярко выраженным социально-правовым уклоном, о чем можно сделать вывод на основе определений данных в действующем законодательстве, как:

Пробация – это социально-правовой институт государства, осуществляющий применение к осужденным комплекса мер государственного принуждения, общественного воздействия при их добровольном участии в индивидуальных социально-правовых программах, основанный на социальном исследовании личности и направленный на исправление осужденных, профилактику совершения правонарушений, оказание социального содействия и принятие мер к их ресоциализации.

Орган пробации – уполномоченный государственный орган, осуществляющий исполнение уголовных наказаний, не связанных с изоляцией от общества, и принудительных мер уголовно-правового воздействия, надзор за лицами, условно-досрочно освобожденными из исправительных учреждений, с выполнением социально-правовых функций (ст. 2 Уголовно-исполнительного кодекса КР [3] (далее – УИК КР); ст. 3 Закона Кыргызской Республики “О пробации” [4]).

В теоретическом плане есть разные подходы к определению понятия пробации и в большинстве исследований это понятие отмечается как специфический уголовно-правовой институт, функциональные особенности которого зависят от выбора законодателя, “основываясь на собственном его понимании, целесообразности и максимально возможной эффективности” [5, с. 273].

Создание службы пробации является одной из основных новелл нового законодательства по судебной реформе в Кыргызстане. Именно она призвана наполнить институт исполнения наказаний без изоляции от общества работой по социальному сопровождению и ресоциализации осужденных для жизни в обществе, снизить рецидив преступности в стране [6, с. 136–140].

Следует отметить, что в Кыргызской Республике орган пробации внедрен на базе существующих ранее уголовно-исполнительных инспекций при ГСИН, идеи о создании которого высказывались еще с 2000 г., и по организационно-правовой форме является подведомственным подразделением Министерства юстиции Кыргызской Республики. Надеемся, что это финишная точка долгого пути преобразований, функциональных переподчинений (до 2008 г. в структуре МВД; потом в структуре Минюста; с 2009 г. – при ГСИН и с 2019 г. – Минюст).

Таким образом, на сегодняшний день одной из задач Департамента пробации при Министерстве юстиции Кыргызской Республики является исполнение наказаний, не связанных с изоляцией осужденного от общества, как назначенных за совершение преступления, так и проступков, в виде:

- 1) общественных работ;
- 2) ограничения свободы (назначается только за проступки);
- 3) лишения права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью;
- 4) исправительных работ (ст. 30 УИК КР), а также принудительных мер уголовно-правового воздействия в порядке, установленном законодательством в сфере пробационной и уголовно-исполнительной деятельности (п. 11 Положения о Департаменте пробации при Министерстве юстиции КР [7]).

Кроме того, на Департамент возлагаются: осуществление пробационного надзора, надзора и контроля за условно осужденными, осужденными с отсрочкой отбывания наказания, лицами, условно-досрочно освобожденными из исправительных учреждений, а также исполнение функций по составлению пробационного доклада; изучение личности клиента пробации и коррекция его

поведения, формирование правопослушного образа жизни; обеспечение прав, свобод и законных интересов клиентов пробации; профилактика совершения клиентами пробации правонарушений; координация реализации социальных и реабилитационных программ в отношении клиентов пробации.

В целом, органы пробации: ведут учет осужденных; разъясняют им порядок и условия отбывания наказания; согласовывают с органами местного самоуправления объекты выполнения общественных работ; контролируют поведение осужденных; ведут суммарный учет отработанного ими времени (при исполнении общественных работ); контролируют соблюдение осужденным предусмотренного приговором суда запрета занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью; проверяют выполнение предписаний приговора администрацией организации по месту работы осужденного, а также органами, правомочными аннулировать разрешение на занятие соответствующим видом деятельности, запрещенным осужденному (при исполнении лишения права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью); проверяют своевременность и регулярность производимых удержаний из заработка (денежного содержания) осужденного по месту его работы и их перечисление в доход государства; контролируют соблюдение условий отбывания наказания осужденными (при исполнении исправительных работ); контролируют исполнение осужденными возложенных судом обязанностей; проводят работу по соблюдению осужденными общепринятых морально-этических и правовых норм (при исполнении ограничения свободы); в случае злостного уклонения осужденного вносят представление в суд о замене наказания другим видом (ст. 44, 49, 53, 61 УИК КР).

При этом в своей деятельности Департамент руководствуется Уголовным кодексом [8], Кодексом о проступках [9], Уголовно-процессуальным кодексом [10], Уголовно-исполнительным кодексом [3], Законом о пробации [4], а также положением о Департаменте пробации при Министерстве юстиции Кыргызской Республики [7] и Порядком применения пробации и учета клиентов [11], приказом Министерства юстиции КР об утверждении структуры Департамента пробации при Министерстве юстиции КР [12] и др. актами.

Организационную структуру управленческого аппарата Департамента пробации при МЮ КР можно изобразить в следующем виде [12]:

Центральный аппарат и Межрегиональные управления:

- Межрегиональное управление по г. Бишкек, Чуйской и Таласской областям;
- Межрегиональное управление по Ошской, Джалал-Абадской и Баткенской областям;
- Межрегиональное управление по Иссык-Кульской и Нарынской областям, а также 51 районных органов пробации.
- Следует отметить, что в указанной цепи, основная нагрузка по отправлению наказаний, не связанных с изоляцией осужденного от общества, возлагается на районные органы пробации.

При этом сотрудники Департамента являются государственными гражданскими служащими [7]. В этой связи можно добавить, что принято важное политическое решение о статусе и ведомственной принадлежности службы пробации как гражданского института в системе юстиции Кыргызской Республики. В данное время штат Департамента представлен всего 135 единицами из возможных 178 [13], в планах – увеличение его на 40 единиц каждый год. В итоге каждый район может быть обеспечен командой необходимых сотрудников (социальный работник, психолог и сотрудник, осуществляющий пробационный надзор) [14].

Учитывая тот факт, что по состоянию на 1 ноября 2019 г. на учете Департамента пробации при МЮ КР состоят 5354 клиента (почти 50 % от общего количества осужденных, содержащихся в закрытых учреждениях УИС) приходится констатировать, что с момента создания данный орган столкнулся с проблемой отрицательного соотношения численности персонала к подучётным клиентам, примерно в 1:90 [15].

В то же время вследствие организации районных органов пробации согласно административному делению страны наблюдается различная служебная нагрузка на сотрудников иной раз даже выше, чем 1:90, например, в г. Ош – 1:100 или в Сузакском районе Джалал-Абадской области – 1:112 [15].

Вдобавок, если учесть обязанности органов пробации *по подготовке пробационного доклада по поручению суда* (досудебная пробация на основе социально-психологических исследований), а также *по исполнительной пробации* (исполнение наказаний, не связанных с изоляцией от общества, организация и проведение контроля и надзора за клиентами пробации, организация и ведение социально-психологической работы с осужденными, реализация программ адаптации клиентов пробации), *по пенитенциарной пробации* (участие в подготовке осужденных, содержащихся в исправительных учреждениях, к жизни в гражданском обществе, подготовка заключений в отношении

осужденных, освободившихся условно-досрочно из исправительных учреждений закрытого типа) и *постепененциарной probation* (организация контроля и надзора, социально-психологическая работа, реализация программ адаптации осужденных, освободившихся условно-досрочно из мест лишения свободы) (ч. 4 ст. 271 УПК КР; ст. 11, 12 Закона КР "О probation"), то такая ситуация с кадровым обеспечением ставит под большие риски выполнение возложенных на них задач.

Более того, имеющиеся проблемы отсутствия развитой инфраструктуры, слабой материально-технической оснащенности, ведь элементарно большая часть районных органов probation (до 90 %) располагаются в кабинетах совместно со службами милиции, ряд из них расположены вообще в помещениях других ведомств. Вопросы обеспечения оргтехники и комплектующими, служебной связью и транспортом решаются за счет личных средств сотрудников, плюс ко всему низкая социальная защищенность персонала и др. [16] в целом могут свести работу органов probation в основном только к учету осужденных, ведению соответствующей документации и поставить под сомнение реализацию самой сути идеи создания института probation в Кыргызской Республике.

На этом фоне неувидительны имеющиеся факты нарушений порядка отбытия наказаний осужденными и увеличение рисков безопасности персонала органов probation. Причины такого поведения в каждом случае индивидуальны и связаны с различными личностными и жизненными обстоятельствами клиентов социального, экономического и др. характера.

Так, к примеру анализ представлений прошлых лет об отмене наказаний, не связанных с лишением свободы, поданных в судебные органы, показал: за 2018 г. – 117 случаев; за 2017 г. – 133 случаев; а за 2016 г. – 146 случаев, на основании которых были вынесены соответствующие решения, и указанные лица были объявлены в розыск [17].

Очевидно, что для достижения целей создания и успехов в деятельности органов probation нельзя оставлять их с имеющимися проблемами один на один. В настоящее время назрела необходимость предпринять срочный, комплексный подход в решении указанных проблем, начиная с установления стандартов адекватной рабочей нагрузки персонала, примерно в пределах 1:30 или 1:40. Указанные цифры в разных странах варьируются, однако, в среднем, сотрудник может качественно вести 30–45 дел [18]. Об этом, к примеру, говорится в Рекомендациях Комитета министров Совета Европы о Европейских правилах исполнения наказаний и иных мер без изоляции правонаруши-

телей от общества: "Штатный персонал, ответственный за исполнение наказаний, должен быть достаточным в количественном отношении для эффективного выполнения различных возлагаемых на него обязанностей. ... Следует разработать соответствующие нормы и меры для обеспечения того, чтобы по своему численному составу штатный персонал мог справиться с предлагаемым объемом работы..." [19] (Правило 38).

Выборочный опрос персонала органов probation показывает, что менее 50 % персонала имеют высшее юридическое образование, остальные имеют специальности, которые далеки от probationной деятельности (экономист, финансист, инженер связи и др.).

В некоторых местах отсутствуют сотрудники, имеющие высшее образование по специальностям, востребованным в системе probation, таким как "социальная работа", "психология", "конфликтология", "клиническая психология" (это около 35 районных органов probation, к примеру, Панфиловского и Жайылского районов Чуйского управления; Бакай-Атинского и Кара-Бууринского районов Таласского управления; Араванского и Чон-Алайского районов Ошского управления; Тонского и Джети-Огузского районов Иссык-Кульского управления; Ат-Башинского и Ак-Талинского районов Нарынского управления). А ведь именно оказание клиентам probation социально-правовой и психологической помощи, оценка их социально-психологических особенностей, выявление потребностей в социально-правовой и психологической помощи, определение необходимого объема и уровня интенсивности probationного надзора, является отличительной особенностью работы органов probation в новых условиях. На персонал probation будут возлагаться задачи проведения индивидуальных и групповых, психологических тренингов по психокоррекционной терапии, направленных на изменение моральных, ценностных ориентаций, по преодолению агрессии, проблем межличностных отношений, примирению с потерпевшими; проведения индивидуальной психологической работы; мотивации клиентов probation на участие в специальных программах, для чего потребуются специализированные кадры.

При этом, учитывая положения норм главы 7 закона о probation [4] "Ювенальная probation", предусматривающей специализацию органов probation в работе с несовершеннолетними (ст. 35–36 Закона), органам probation следовало бы предусмотреть введение должностей для специалистов социально-психологической направленности именно по работе с несовершеннолетними.

Пробация в отношении несовершеннолетних основывается на социально-психологическом исследовании личности клиента пробации и заключается в психокоррекционном воздействии на него, направленном на изменение моральных, ценностных ориентаций, выработку внутренней самооценки личности и мотивации к позитивным изменениям, участию в индивидуальной программе оказания социально-правовой помощи.

С учетом указанных положений следует уделять повышенное внимание системе подготовки персонала для служб пробации, которая должна осуществляться, ориентируясь на современные международные стандарты и требования, а также с учетом особенностей национальной системы государственно-правового устройства и правовых традиций.

Более того, необходимо понимать, что четко установленная стратегия и процедуры управления, эффективная организационная и административная структура, соответствующий бюджет и контроль расходов являются важными элементами успешной деятельности органов пробации. Это указано, например, в правиле 42 Рекомендаций Комитета министров Совета Европы о Европейских правилах по применению общественных санкций и мер взыскания: *«Ведомства, обеспечивающие исполнение, должны обладать надлежащими финансовыми средствами, полученными из государственных фондов. Третьи стороны могут предоставить финансовое или иное содействие, однако обеспечивающие исполнение ведомства никогда не должны находиться от них в зависимости»* [19]. Ведь именно из-за нехватки финансовых средств в свое время постоянно продлевались сроки введения пробации в нашей стране, что тормозило развитие реальной системы альтернативных видов наказаний лишению свободы, не связанных с изоляцией осужденного от общества, поэтому для реализации альтернативных видов наказания в обществе должны быть созданы соответствующие социально-экономические условия, сформировано общественное мнение о целесообразности и необходимости выбора такой стратегии работы правоохранительных органов.

Как показывает международный опыт, развитие системы наказаний, альтернативных лишению свободы без изоляции от общества, напрямую способствует снижению тюремного населения и повышению позиции страны в международных рейтингах, уменьшению плотности заключенных в пенитенциарных учреждениях и, как следствие, улучшению бытовых и санитарных условий их содержания, а также минимизации факторов,

способствующих попыткам осужденных и жестокому обращению с ними.

В этой связи Кыргызской Республике следует продолжить уголовную политику законодательства в направлении развития, расширения альтернативных мер тюремному заключению и совершенствования практики их применения как приоритетное направление реформирования всей уголовно-исполнительной системы.

Литература

1. Постановление Правительства Кыргызской Республики "О вопросах создания органа пробации в Кыргызской Республике" от 31 декабря 2018 года № 666. URL: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/12887?cl=ru-ru> (дата обращения: 02.09.2020).
2. Стратегия развития уголовно-исполнительной (пенитенциарной) системы Кыргызской Республики на 2018–2023 годы, утвержденная Постановлением Правительства Кыргызской Республики от 15 октября 2018 года № 478. URL: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/12660?cl=ru-ru> (дата обращения: 02.09.2020).
3. Уголовно-исполнительный кодекс Кыргызской Республики от 31 января 2017 года № 17. URL: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/111528> (дата обращения: 02.09.2020).
4. Закон Кыргызской Республики "О пробации" от 24 февраля 2017 года № 34. URL: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/111517?cl=ru-ru> (дата обращения: 02.09.2020).
5. Шнарбаев Б.К. Становление пробации в Казахстане в рамках международных стандартов / Б.К. Шнарбаев // Социально-экономические явления и процессы. 2017. Т. 12. № 3.
6. Сулайманова Н.Н. Правовая природа института пробации в Кыргызской Республике / Н.Н. Сулайманова, Ж.М. Айдаралиева // Вестник КРСУ. 2020. Том 20. № 3.
7. Положение о Департаменте пробации при Министерстве юстиции Кыргызской Республики, утвержденное Постановлением Правительства Кыргызской Республики от 31 декабря 2018 года № 666. URL: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/12888> (дата обращения: 02.09.2020).
8. Уголовный кодекс Кыргызской Республики от 2 февраля 2017 года № 19. URL: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/111527> (дата обращения: 02.09.2020).

9. Кодекс Кыргызской Республики о проступках от 1 февраля 2017 года № 18. URL: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/111529?cl=ru-ru> (дата обращения: 02.09.2020).
10. Уголовно-процессуальный кодекс Кыргызской Республики от 2 февраля 2017 года № 20. URL: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/111530> (дата обращения: 02.09.2020).
11. Порядок применения пробации и учета клиентов, утвержденный Постановлением Правительства КР от 31 декабря 2018 года № 666. URL: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/12889> (дата обращения: 02.09.2020).
12. Приказ Министерства юстиции Кыргызской Республики об утверждении структуры Департамента пробации при Министерстве юстиции Кыргызской Республики от 3 сентября 2019 года № 1811. URL: <https://probation.minjust.gov.kg/ru/o-departamente/struktura-departamenta.html> (дата обращения: 02.09.2020).
13. Данные Департамента пробации при МЮ КР. URL: <https://probation.minjust.gov.kg/ru/o-departamente/istoriya-sozdaniya-probicii.html> (дата обращения: 22.08.2020).
14. Интервью заместителя министра юстиции // Бишкек: ИА "Барометр", 2019, 26 ноября. URL: <https://barometr.kg/probaciya-vmesto-na-kazaniya-shans-na-ispravlenie> (дата обращения: 25.08.2020).
15. Данные Департамента пробации при МЮ КР.
16. На основе мониторинга деятельности районных органов пробации и данных Департамента пробации при МЮ КР.
17. ГСИН контролирует поведение клиентов пробации. URL: <https://barometr.kg/gsin-kontroliruet-povedenie-klientov-probicii> (дата обращения: 25.08.2020).
18. Меры, связанные и не связанные с лишением свободы. Альтернативы тюремному заключению: пособие по оценке систем уголовного правосудия. Нью-Йорк: ООН, 2010. URL: https://www.unodc.org/pdf/criminal_justice/1052547_3_Custodial_3_ebook.pdf (дата обращения: 22.08.2020).
19. Рекомендации № R(92)16 Комитета министров Совета Европы о Европейских правилах исполнения наказаний и иных мер без изоляции правонарушителей от общества, принятые 19 октября 1992 года // Сборник документов Совета Европы по предотвращению перенаселенности тюрем. Страсбург, 2015. URL: <https://rm.coe.int/e-compendium-in-azeri/16806ab9ac> (дата обращения: 26.08.2020).