

УДК 343.126

DOI 10.17223/23088451/9/11

Д.А. Ольховик

МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ УГОЛОВНО-ИСПОЛНИТЕЛЬНЫХ ИНСПЕКЦИЙ

Рассматриваются основные положения международно-правовых документов относительно наказаний и мер, не связанных с лишением свободы, в части регламентации правового статуса и деятельности служб пробации по исполнению наказаний и мер без изоляции осужденного от общества. Анализируются вопросы подбора кадров для служб пробации, их профессиональной подготовки, продвижения по службе. В международных документах определяется, что службы пробации должны обеспечиваться всеми необходимыми ресурсами, их сотрудники должны отвечать самым высоким национальным и международным этическим и профессиональным стандартам, взаимодействовать с государственными или частными организациями и местными органами самоуправления, подвергаться инспектированию и общественному мониторингу. Не все из перечисленных требований предъявляются к уголовно-исполнительным инспекциям и их сотрудникам в настоящее время. Формулируются предложения по совершенствованию правового статуса и деятельности уголовно-исполнительных инспекций в России.

Ключевые слова: *уголовно-исполнительное право, альтернативы лишению свободы, служба пробации, правовой статус сотрудника уголовно-исполнительной инспекции.*

Исходя из положений Конституции Российской Федерации, органы, исполняющие наказания, должны руководствоваться не только национальным законодательством, но, по мере возможности, должны учитывать нормы международного права, следовать выработанным международным сообществом рекомендациям, а также использовать опыт, накопленный зарубежными странами. Целями проводимой реформы уголовно-исполнительной системы являются не только обеспечение законных прав и интересов осужденных в процессе отбывания наказания, но и ее приведение в соответствии с международными стандартами. Наряду с этим необходимость развития уголовно-исполнительной системы за счет применения наказаний и мер без изоляции от общества вытекает из обязательств, принятых на себя Россией при ратификации документов Организации Объединенных Наций и Совета Европы, и, как правильно указывает В.А. Уткин, по-прежнему высокой доли осужденных, изолированных от общества по статьям Уголовного кодекса, которые предусматривают иные наказания, а не только лишение свободы [1, с. 5–12]. В связи с этим, анализ международных документов поможет сформулировать основные направления по совершенствованию организации деятельности уголовно-исполнительных инспекций в России, которые исполняют подавляющее большинство наказаний и мер, не связанных с изоляцией осужденного от общества. В юридической литературе анализ международных документов относительно наказаний и мер без изоляции от общества рассматривался в основном применительно к деятельности службы пробации [2, с. 52–55] либо в свете исследования зарубежного опыта организации и деятельности этой службы [3, с. 39–51; 4, с. 21–25].

На международном уровне основные положения по организации деятельности органов, исполняющих наказания и меры, не связанные с лишением свободы, сформулированы, как в Минимальных

стандартных правилах ООН в отношении мер, не связанных с лишением свободы (Токийских правилах), 1990 г., так и в документах Совета Европы: Рекомендации Комитета Министров Совета Европы о Европейских правилах в отношении общественных санкций и мер, 1992 г., Рекомендации Комитета Министров Совета Европы о персонале, исполняющем альтернативные санкции и меры, 1997 г., Рекомендации Комитета Министров Совета Европы в отношении медиации в уголовно-правовой сфере, 1999 г., Рекомендации Комитета Министров Совета Европы о совершенствовании применения Европейских правил в отношении общественных санкций и мер, 2000 г., Рекомендации Комитета Министров Совета Европы об условном освобождении, 2003 г., Рекомендации Комитета Министров Совета Европы о правилах Совета Европы о пробации, 2010 г. В настоящей статье наиболее подробно проанализированы только некоторые из перечисленных документов.

Одним из таких документов являются Минимальные стандартные правила Организации Объединенных Наций в отношении мер, не связанных с тюремным заключением (далее – Токийские правила, Правила) [5, с. 100–113]. Рекомендации, указанные в Токийских правилах, играют важную роль при конструировании положений законодательства РФ и практики в области основ организации служб пробации. Раздел 10 Токийских правил указывает на то, что если какая-либо не связанная с тюремным заключением мера предусматривает надзор, то он осуществляется компетентным органом в соответствии с конкретными условиями, предусмотренными законом (п. 10.2). Цель надзора состоит в том, чтобы сократить рецидивы правонарушений и содействовать такому включению правонарушителя в жизнь общества, который свел бы к минимуму вероятность повторного совершения преступлений (п. 10.1).

Определяя режим обращения, Токийские правила указывают, что обращение обеспечивается про-

фессиональными работниками, имеющими надлежащую подготовку и практический опыт (п. 13.2). При принятии решения о необходимости соответствующего обращения прилагаются усилия для ознакомления с биографией, личностью, наклонностями, уровнем умственного развития, системой ценностей и особенно с обстоятельствами, которые привели к совершению правонарушения (п. 13.3). Требования к сотрудникам определены Главой VI Токийских правил. В частности, предусматривается, что лица, назначаемые для применения не связанных с тюремным заключением мер, должны обладать соответствующими личными качествами и, по возможности, надлежащей профессиональной подготовкой и практическим опытом. Такие требования должны быть четко определены (п. 15.2). До поступления на службу персонал проходит подготовку, включающую инструктаж о характере мер, не связанных с тюремным заключением, о целях надзора и различных способах применения не связанных с тюремным заключением мер (п. 16.2). После поступления на службу персонал поддерживает и совершенствует свои знания и профессиональные навыки путем прохождения подготовки без отрыва от службы и на курсах повышения квалификации. Для этой цели обеспечиваются необходимые условия (п. 16.3).

При наборе персонала не допускается какая-либо дискриминация по признаку расы, цвета кожи, пола, возраста, языка, религии, политических или других убеждений, национального или социального происхождения, имущественного положения, места рождения или иного статуса. Политика набора персонала должна учитывать национальную политику квотного набора и отражать разнообразие правонарушителей, подлежащих надзору.

Международно-правовые документы предусматривают и положения, касающиеся нагрузки персонала. Так, п. 13.5 Токийских правил устанавливает, что число находящихся на рассмотрении дел по возможности поддерживается на поддающемся контролю уровне для обеспечения эффективного выполнения программ, связанных с обращением с правонарушителями.

Важно разъяснить персоналу его обязанности в отношении возвращения правонарушителя к нормальной жизни в обществе, обеспечения прав правонарушителя и защиты общества. Подготовка также должна способствовать пониманию персоналом необходимости взаимодействия и координации деятельности с соответствующими учреждениями, которым поручено применение не связанных с тюремным заключением мер, другими органами, учреждениями социального развития и обеспечения.

В Токийских правилах также указывается на необходимость участия общественности в реализации мер без изоляции осужденных от общества. Компетентный орган может привлекать общественность и системы общественной поддержки к применению мер, не связанных с тюремным заключением (п. 13.4). Права и пособия, предоставляемые суще-

ствующими системами социальной защиты, не должны ограничиваться наложением или применением общественных наказаний или мер (правило 28). Если исполнительный орган имеет право привлекать для оказания ему помощи в форме надзора на платной основе организации или частных лиц из соответствующей общины, ответственность за обеспечение выполнения настоящих Правил лежит на исполнительном органе. Исполнительный орган решает, какие следует предпринять шаги, если оказанная таким образом помощь не отвечает его требованиям.

Немаловажно уделять внимание развитию научного сотрудничества между странами в области применения наказаний, не связанных с изоляцией осужденного от общества, которое бы проявлялось в проведении совместных исследований, подготовке кадров, оказании информационной и технической помощи. Следует регулярно проводить конференции, семинары, симпозиумы и другие мероприятия, чтобы содействовать осознанию общественностью необходимости ее участия в деле применения не связанных с тюремным заключением мер (п. 18.2).

Следующим документом являются принятые 19 октября 1992 г. Комитетом Министров Рекомендации R(92)16 о Европейских правилах исполнения наказаний и иных мер без изоляции правонарушителя от общества [6, с. 114–132]. Широкий круг вопросов, затронутых в этих Правилах, свидетельствует о его значимости и месте в системе международных стандартов. Особое внимание уделяется социальным преимуществам и недостаткам использования мер без изоляции правонарушителя от общества, предлагаются правила поведения персонала, который ответствен за их исполнение. Некоторые положения, получившие свое закрепление в Европейских правилах исполнения наказаний и иных мер без изоляции правонарушителя от общества, уже упоминались в этой работе ранее. При наборе, отборе и продвижении по службе персонала не должно быть дискриминации из-за расовой принадлежности, цвета кожи, пола, языка, религиозных, политических или иных убеждений, этнического или социального происхождения, статуса, связанного с имуществом или рождением, а также иного статуса. Работники должны обладать необходимыми качествами и квалификацией для выполнения своих обязанностей (правило 37). Персонал, ответственный за исполнение наказаний, должен пройти соответствующее обучение и владеть информацией, что поможет ему адекватно относиться к специфической сфере своей деятельности, ежедневным обязанностям и этическим требованиям, предъявляемым работой. Персонал обязан регулярно повышать свою профессиональную компетентность с помощью дальнейшего обучения и системы оценки и анализа качества его работы (правило 39). В дополнение к ним, Правила устанавливают, что:

- штатный персонал, ответственный за исполнение наказаний, должен быть достаточным в количе-

ственном отношении для эффективного выполнения, возложенных на него обязанностей (Правило 38);

- должна обеспечиваться профессиональная и личностная преемственность кадров (Правило 40);

- статус с учетом условий работы должен быть равным статусу других профессиональных сотрудников (Правило 40);

- персонал должен быть подотчетен установленному законом органу власти, ответственному за исполнение судебных решений (Правило 41).

Рекомендация Комитета Министров Совета Европы от 10.09.1997 N R(97)12 «О персонале, исполняющем общественные санкции и меры» [7, с. 133–145]. Несмотря на то, что в документе упоминаются сотрудники тюремных учреждений, он в целом имеет непосредственное отношение к исполнению альтернативных наказаний. Рекомендация закрепляет, что удовлетворительное исполнение общественных санкций и мер требует наличия компетентного, квалифицированного и преданного своей работе персонала для достижения целей применяемых санкций и мер. Также указывается, что численность персонала должна быть достаточной, но какой именно каждое государство решает самостоятельно, учитывая те или иные факторы. Это, на мой взгляд, правильное установление, позволяющее варьировать отношение количества персонала к количеству лиц, к которым применяются меры без изоляции от общества, в каждом отдельном случае.

Достижение различных целей санкций и мер требует более тесного сотрудничества между персоналом, ответственным за их осуществление, поэтому набирать и отбирать персонал желательно в соответствии с квалификацией и качествами личности и характера, которые подходят для выполнения различных задач. Персонал должен иметь возможность постоянно повышать уровень своих знаний и профессионального мастерства, в том числе за счет привлечения специалистов, не принадлежащих к структуре, организующей обучение сотрудников. Это очень важно, так как привлечение специалистов извне способствует достижению наиболее беспристрастного, объективного, творческого и компетентного результата.

Сотрудничество между служащими различных учреждений, ответственными за осуществление наказаний и мер, будет более плодотворным, если они будут обмениваться опытом, который в дальнейшем найдет применение в их работе.

И наконец, важно точно определить этические основы работы персонала, который отвечает за исполнение мер, не связанных с изоляцией правонарушителя от общества.

Ряд норм, содержащихся в Рекомендации, уже внедрены в российское законодательство, а остальные могут стать частью нашей правовой системы при наличии соответствующих социально-правовых и экономических условий.

Завершающим документом будет Рекомендация No Rec (2010)1 Комитета Министров Совета Европы

государствам-членам о Правилах Совета Европы о пробации [8, с. 625–648]. Эти правила являются руководством для создания и эффективного функционирования служб пробации, что делает их обязательными при изучении вопросов исполнения альтернативных видов наказаний.

В соответствии с Правилами о пробации службы пробации должны соответствовать ряду требований: иметь определенный статус и признание в обществе; обеспечиваться всеми необходимыми ресурсами; находиться в подчинении государственных органов; взаимодействовать с государственными или частными организациями и местными органами самоуправления; подвергаться инспектированию и общественному мониторингу; деятельность служб должна отвечать самым высоким национальным и международным этическим и профессиональным стандартам.

Примечательно, что Правила предусматривают наличие объективной процедуры обжалования деятельности служб пробации. Такой своего рода «сдерживающий» механизм минимизирует возможность принятия несправедливых, поспешных и не соответствующих действительности решений, повышая эффективность работы служб. Служба пробации должна работать так, чтобы завоевать уважение других правоохранительных органов и общества благодаря статусу и работе сотрудников службы пробации. Соответствующие органы должны способствовать достижению этой цели, обеспечивая службу необходимыми ресурсами, качественным подбором и комплектованием кадрами, адекватным денежным содержанием сотрудников и хорошим руководством.

Сотрудники должны получить соответствующую подготовку и использовать в работе знания в области юриспруденции, этики, организации, современные методики и кодекс поведения.

Сотрудники, которые работают или будут работать с осужденными, совершившими специфические преступления, должны получить специальную подготовку. Очевидно, что в таких случаях как раз и потребуются специальные навыки и умения в разных областях знаний, которые можно получить за счет привлечения специалистов извне.

В процессе подготовки следует уделять особое внимание осужденным и по возможности жертвам, которые могут создавать определенные проблемы или испытывают некоторые трудности.

Руководство должно обеспечить качество работы службы пробации путем организации работы персонала, должным вниманием и его мотивацией. Сотрудники должны нести ответственность за свою работу.

В учреждениях должна быть создана обстановка, при которой руководители советуются с сотрудниками по вопросам, касающимся профессиональной деятельности и условий работы.

Все службы пробации должны составлять официальные, точные и своевременные отчеты о своей

работе, которые являются важным средством обеспечения подотчетности.

Учитывая задачи, решаемые персоналом, и роль в обеспечении общественной безопасности, условия их работы признаются исключительно сложными, а труд весьма важным и нужным. Поэтому службы пробации должны заботиться о тщательном отборе персонала всех категорий, поскольку хорошая работа структур зависит от добросовестности, гуманности, компетентности и личных качеств сотрудников.

Государство должно выделять средства, необходимые для проведения исследований и оценки эффективности деятельности служб пробации, осознавая необходимость их существования. Именно при наличии должного внимания со стороны государства, службы пробации смогут адекватно существовать в условиях постоянного изменения общественных потребностей.

Таким образом, анализ рассмотренных международных документов позволяет сформулировать ос-

новные направления по совершенствованию организации деятельности уголовно-исполнительных инспекций в России. Во-первых, следует разработать и нормативно закрепить правовой статус сотрудников уголовно-исполнительных инспекций. Во-вторых, штатная численность сотрудников уголовно-исполнительных инспекций должна рассчитываться не только в зависимости от среднесписочной численности осужденных. В основу расчета штатной численности должна быть заложена и трудоемкость выполняемых сотрудниками функций. Штатное расписание уголовно-исполнительных инспекций должно предусматривать не только инспекторов, исполняющих приговор суда, но и социальных работников, психологов, а также инженерно-технический персонал [9, с. 70–75]. В-третьих, следует возродить существовавшее в советское время тесное взаимодействие уголовно-исполнительных инспекций с общественностью, в том числе и общественное инспектирование [9, с. 70–75].

ЛИТЕРАТУРА

1. Уткин В.А. Альтернативы тюремному заключению в Российской Федерации: первоначальный этап проекта. Альтернативы тюремному заключению в Российской Федерации. Материалы Международной конференции. М.: PRI, 2001. 267 с.
2. Уткина С.С. Органы «пробации» в контексте международно-правовых стандартов. Альтернативы тюремному заключению в Российской Федерации. Материалы Международной конференции. М.: PRI, 2001. 267 с.
3. Хуторская Н.Б. Организация и деятельность службы пробации за рубежом. Альтернативы тюремному заключению в Российской Федерации. Материалы Международной конференции. М.: PRI, 2001. 267 с.
4. Коровин А.А., Хуторская Н.Б. Правовое регулирование и организация деятельности уголовно-исполнительных инспекций на основе реализации европейских стандартов и зарубежного опыта. М.: PRI, 2011. 151 с.
5. Стандартные минимальные правила Организации Объединенных Наций в отношении мер, не связанных с тюремным заключением (Токийские правила). Организационно-правовые основы деятельности уголовно-исполнительных инспекций: сб. нормативно-правовых актов / под ред. О.В. Филимонова. М.: PRI, 2002. 332 с.
6. Рекомендация Комитета Министров государствам-членам относительно Европейских правил по применению общественных санкций и мер взыскания. Организационно-правовые основы деятельности уголовно-исполнительных инспекций: сб. нормативно-правовых актов / под ред. О.В. Филимонова. М.: PRI, 2002. 332 с.
7. Рекомендации Комитета Министров Совета Европы о персонале, исполняющем альтернативные санкции и меры, 1997 г. Организационно-правовые основы деятельности уголовно-исполнительных инспекций: сб. нормативно-правовых актов / под ред. О.В. Филимонова. М.: PRI, 2002. 332 с.
8. Рекомендации Комитета Министров Совета Европы о правилах Совета Европы о пробации, 2010 г. Российское уголовно-исполнительное право: в 2 т. Т. 2. Особенная часть: учебник / Е.А. Антонян, А.В. Бриллиантов, А.Я. Гришко и др.; под ред. В.Е. Эминова, В.Н. Орлова. М.: МГЮА имени О.Е. Кутафина, 2011. 792 с.
9. Ольховик Н.В. Организация деятельности уголовно-исполнительных инспекций // Уголовная юстиция. 2013. № 1(1). С. 70–75.

INTERNATIONAL LEGAL BASIS OF PROBATION SERVICE ACTIVITY

Ugolovnaya yustitsiya – Russian Journal of Criminal Law, 2017, no. 9, pp. 56–60. DOI 10.17223/23088451/9/11

Daniil A. Olkhovik, Tomsk State University (Tomsk, Russia). E-mail: mr.olxov@mail.ru

Keywords: penal law, alternatives to imprisonment, probation service, legal status of probation officer.

The author has studied the main provisions of international legal documents on punishments and measures not related to deprivation of liberty in terms of the regulation of the legal status and activities of probation services for the execution of punishments and measures without isolating the convict from society. The problems of recruitment for probation departments as well as professional training and promotion of probation officers have also been analysed. According to international documents, probation services should be provided with all the necessary resources, interact with public or private organisations and local governments, undergo public inspections and monitoring, and their employees must meet the highest national and international ethical and professional standards. Nowadays, probation services and their employees do not have to meet all of the listed requirements. The author brings up proposals on development and normative consolidation of the legal status of probation officers, their selection and placement, as well as retraining and advanced training. The author reaffirms the existing opinion on the need to increase the number of probation services, which should be calculated not only according to the average number of convicts, but also considering employees' labour intensity. The paper also substantiates the necessity to revive close interaction of the probation services with the public, including public inspections.

REFERENCES

1. Utkin, V.A. (2001) *Al'ternativy tyuremnomu zaklyucheniyu v Rossiyskoy Federatsii: pervonachal'nyy etap proekta* [Alternatives to imprisonment in the Russian Federation: the initial phase of the project]. In: *Al'ternativy tyuremnomu zaklyucheniyu v Rossiyskoy Federatsii* [Alternatives to imprisonment in the Russian Federation]. Moscow: PRI.
2. Utkina, S.S. (2001) *Organy "probatsii" v kontekste mezhdunarodno-pravovykh standartov* [The probation bodies in the context of international legal standards]. In: *Al'ternativy tyuremnomu zaklyucheniyu v Rossiyskoy Federatsii* [Alternatives to imprisonment in the Russian Federation]. Moscow: PRI.
3. Khutorskaya, N.B. (2001) *Organizatsiya i deyatelnost' sluzhby probatsii za rubezhom* [Organisation and operation of the probation service abroad]. In: *Al'ternativy tyuremnomu zaklyucheniyu v Rossiyskoy Federatsii* [Alternatives to imprisonment in the Russian Federation]. Moscow: PRI.
4. Korovin, A.A. & Khutorskaya, N.B. (2011) *Pravovoe regulirovanie i organizatsiya deyatelnosti ugovolno-ispolnitel'nykh inspektsey na osnove realizatsii evropeyskikh standartov i zarubezhnogo opyta* [Legal regulation and organisation of activity of probation services on the basis of the European standards and foreign experience]. Moscow: PRI.
5. UNO. (2002) *Standartnye minimal'nye pravila Organizatsii Ob"edinennykh natsiy v otnoshenii mer, ne svyazannykh s tyuremnykh zaklyucheniyem (Tokiykie pravila)* [United Nations Standard Minimum Rules for Non-Custodial Measures (Tokyo Rules)]. In: Filimonov, O.V. (ed.) *Organizatsionno-pravovye osnovy deyatelnosti ugovolno-ispolnitel'nykh inspektsey* [Organizational and legal bases of the probation service activity]. Moscow: PRI.
6. EU. (2002a) *Rekomendatsiya Komiteta ministrov gosudarstvam – chlenam otnositel'no Evropeyskikh pravil po primeneniyu obshchestvennykh sanktsiy i mer vzyskaniya* [Recommendation of the Committee of Ministers to member-states on the European Regulations on the Application of Public Sanctions and Penalties]. In: Filimonov, O.V. (ed.) *Organizatsionno-pravovye osnovy deyatelnosti ugovolno-ispolnitel'nykh inspektsey* [Organizational and legal bases of the probation service activity]. Moscow: PRI.
7. EU. (2002b) *Rekomendatsii Komiteta ministrov Soveta Evropy o personale, ispolnyayushchem al'ternativnye sanktsii i mery, 1997 g.* [Recommendations of the Committee of Ministers of the Council of Europe on personnel carrying out alternative sanctions and measures, 1997]. In: Filimonov, O.V. (ed.) *Organizatsionno-pravovye osnovy deyatelnosti ugovolno-ispolnitel'nykh inspektsey* [Organizational and legal bases of the probation service activity]. Moscow: PRI.
8. EU. (2011) *Rekomendatsii Komiteta ministrov Soveta Evropy o pravilakh Soveta Evropy o probatsii, 2010 g.* [Recommendations of the Committee of Ministers of the Council of Europe on the rules of the Council of Europe on probation, 2010]. In: Antonyan, E.A., Brilliantov, A.V., Grishko, A.Ya. et al. *Rossiyskoe ugovolno-ispolnitel'noe pravo. V 2-kh t.* [Russian penal law. In 2 vols]. Vol. 2. Moscow: Kutafin Moscow State Law University.
9. Olkhovik, N.V. (2013) Organization of penal inspectorate activities. *Ugolovnyaya yustitsiya – Russian Journal of Criminal Law*. 1(1). pp. 70–75. (In Russian).