

УДК 343

В.А. Уткин

ЕВРОПЕЙСКИЕ ПРАВИЛА О ПРОБАЦИИ И ПРОБЛЕМЫ ИХ РЕАЛИЗАЦИИ

Рассматривается проблема создания в России специализированного государственного органа, ведающего исполнением альтернативных наказаний и оказанием помощи освобожденным из мест лишения свободы.

Ключевые слова: probation, уголовно-исполнительные инспекции, альтернативные уголовно-правовые меры.

Создание действенного механизма ресоциализации освобожденных из мест лишения свободы – важное условие повышения эффективности исправительных учреждений. Недостатки в постпенитенциарной адаптации бывших заключенных во многом способствуют сохранению в стране относительно высокого уровня рецидивной преступности. Исправительные учреждения сталкиваются со значительными трудностями во взаимодействии с органами государственной власти, местного самоуправления и общественными организациями в реализации права осужденных на трудовое, бытовое устройство и другие виды социальной помощи. В этой связи справедливо отмечается, что формирование общего правового поля в сфере социальной адаптации освобожденных возможно только путем установления единых требований и стандартов на федеральном уровне [1. С. 18]. На это ориентирует и ст. 182 УИК РФ, устанавливающая, что освобожденные «имеют право на трудовое и бытовое устройство и получение других видов социальной помощи в соответствии с законодательством Российской Федерации и нормативными правовыми актами». Аналогично должен осуществляться и контроль за освобожденными от отбывания наказания (ст. 183 УИК).

Проекты соответствующих федеральных законов (или Основ законодательства) о социальной помощи освобожденным (о социальной адаптации, социальной реабилитации и т.п.) разрабатывались с конца прошлого века, но так и не были приняты в качестве законов. В итоге механизм взаимодействия всех субъектов, заинтересованных в постпенитенциарной адаптации бывших осужденных, полноценно не урегулирован ни на региональном, ни на федеральном уровне.

Не менее важной задачей, способствующей, помимо прочего, сокращению реального лишения свободы, остается повышение действенности исполнения альтернативных наказаний и иных мер уголовно-правового характера. Оно возложено преимущественно на уголовно-исполнительные инспекции с численностью их сотрудников около 10 тыс. человек. По учетам инспекций ныне ежегодно проходят свыше полумиллиона осужденных. За последние десятилетия инспекции обрели новый облик, укрепили статус, обновили кадровый состав, освоили передовые методы работы, что в итоге в значительной

степени приблизило их к аналогичным структурам в развитых зарубежных странах.

В свете изложенного вполне логичным было бы создание специализированного государственного органа, выполняющего функции реализации мер, не связанных с лишением свободы, содействия в государственной социальной помощи освобожденным из исправительных учреждений, а также (в предусмотренных законом случаях) контроля за их поведением. Об этом автор этих строк писал еще три десятилетия назад [2].

Об усилении внимания к данной проблеме на международном (и прежде всего на европейском) уровне свидетельствует принятие Комитетом министров государств – членов Совета Европы в январе 2010 г. «Правил Совета Европы о пробации». Согласно Правилам пробация относится к процессу исполнения в обществе наказаний и иных альтернативных мер, включая широкий круг мероприятий и мер воспитательного воздействия, таких как надзор, контроль и оказание помощи. «Служба пробации» – это **«любое ведомство, предусмотренное законом для осуществления указанных выше целей и задач (выделено мной. – В.У.)»**. Основной целью службы пробации является сокращение рецидивной преступности путем установления позитивных взаимоотношений с правонарушителями для осуществления контроля (включая надзор в необходимых случаях), руководства и оказания им помощи, а также вовлечения их в жизнь в обществе.

В соответствии с Европейскими правилами служба пробации, ее цели и задачи, а также взаимоотношения с государственными органами должны быть закреплены в законе (п. 8). Это особенно важно, поскольку Правила в принципе допускают существование наряду с государственной частной службы пробации, но она «должна быть утверждена компетентными органами в соответствии с национальным законодательством» и она должна работать «в соответствии с нормами и правилами, установленными компетентными органами (п.п. 19, 20)».

В зависимости от национальных особенностей той или иной страны деятельность службы пробации может включать представление информации и рекомендаций суду и другим заинтересованным ведомствам в принятии ими обоснованного и справедливого решения; оказание помощи и поддержки осужденным в местах лишения свободы в подготовке их к освобождению и социальной адаптации; проявление мероприятий в рамках восстановительного правосудия; оказание помощи жертвам преступлений. Вместе с тем очевидно, что данные направления деятельности все же выходят за рамки пробации как таковой (например, применительно к лицам, еще не признанным виновными в совершении преступлений, или в отношении жертв преступлений).

Известно, что в последние годы ведутся дискуссии о перспективах развития соответствующей государственной структуры в России. Одни ученые полагают, что это возможно путем укрепления и совершенствования существующих уголовно-исполнительных инспекций. Другие выступают за самостоятельную государственную службу – службу пробации – на том, в частности, основании, что ее функции значительно шире, ибо предполагают составление для суда так называемого «социального доклада» о перспективах исправления осужденного без изоляции от общества [3. С. 48].

В последнее время в Министерстве юстиции развернулась активная работа по подготовке ряда законопроектов в сфере «пробации», что само по себе нельзя не приветствовать. Хотя бы потому, что термин «пробация» до сей поры знаком лишь узкому кругу специалистов, занимающихся анализом зарубежного опыта. В то же время должно насторожить, что указанные законопроекты, имеющие большое общественное значение, готовятся без широкого общественного обсуждения, рискуя превратиться в сугубо бюрократические документы.

К сожалению, в этом убеждает содержание данных законопроектов. Судя по замыслу их авторов, в ближайшее время в России должны быть приняты сразу несколько федеральных законов: «О пробации в Российской Федерации и системе органов и организаций, её осуществляющих», «О службе в органах и учреждениях системы пробации», «О социальных гарантиях офицерам пробации», а также об изменениях в этой связи ряда федеральных законов.

Сравним для начала объёмы рассматриваемых проектов. Безусловным приоритетом обладает проект закона «О службе.....». В электронной версии его объём – 1076 КБ. Проект закона «О пробации в РФ и системе органов и организаций, её осуществляющих», более чем в пять раз меньше (190 КБ). Причем о самой пробации как деятельности говорится лишь в трети (в 12 из 36) статей рассматриваемого законопроекта. За абстрактностью их содержания трудно уяснить конкретные функции, которые предполагается возложить на новую федеральную структуру. Используемые в проекте наукообразные, аморфные, а зачастую и противоречивые понятия («пробация», «досудебная пробация», «социальная адаптация и социальная реабилитация» и др.) не вносят ясности в круг ее задач и функций. Что касается предусмотренных данным проектом «государственных стандартов социальной адаптации и социальной реабилитации», то они должны, по замыслу авторов, устанавливаться не законом, а позднее – Правительством РФ (ст. 5 Проекта).

Предельно абстрактно описаны и «меры социальной адаптации и социальной реабилитации». Это «оказание помощи» по оформлению регистрации, паспорта и иных документов, инвалидности, пенсии, страхового медицинского полиса, «содействие» в трудоустройстве, образовании и т.д., «консультирование» и пр. Особо выделена «досудебная пробация», значительное место в которой должен занимать «социальный доклад»¹.

Несравненно более четко в Проекте прописана система и структура органов и организаций пробации. Она должна включать соответствующий федеральный орган исполнительной власти, его территориальные органы, учреждения по контролю и надзору (надо полагать, их прообраз – это нынешние уголовно-исполнительные инспекции), учреждения по социальной адаптации и социальной реабилитации федерального и местного уровня. Структура управления (в том числе полномочия органов) прописана достаточно подробно. Директора Федерального органа – «главного офицера пробации» предполагается назначать указом Президента РФ.

¹ В этой связи заметим, что упомянутые выше Европейские правила о пробации не предусматривают никакой «досудебной пробации». Как отмечалось ранее, такие направления деятельности, хотя и связаны с пробацией, но таковой все же не являются.

Наиболее же значительно по объему и подробно по содержанию предполагается законодательно урегулировать порядок службы в системе пробации. Она, как и в исправительных учреждениях, мыслится военизированной (парамилитарной) с соответствующими специальными званиями. При этом вводится ряд новых специальных званий: от «младшего лейтенанта службы пробации» до «генерал-полковника службы пробации». При всем при том, что вся «армия пробации» ныне (в лице сотрудников инспекций), как уже было отмечено, не превышает по России 10 тыс. человек и в будущем вырастет едва ли в полтора раза¹. Многочисленное количество доплат (к примеру, за работу со сведениями, составляющими государственную тайну; за выполнение задач, связанных с повышенной опасностью для жизни, за службу в высокогорных районах и в пустынных и безводных местностях), видимо, должно привлечь на службу в новое федеральное ведомство наиболее достойных граждан. Примечательно также, что положения проектов о самой службе предполагается ввести с 1 января 2013 г., о контроле за условно-досрочно освобожденными – с 1 января 2014 г., о социальной адаптации – с 1 января 2015 г., а о «досудебной» пробации – лишь в 2016 г. Логика такого порядка вполне очевидна.

Данный образец ведомственного законотворчества можно было бы просто игнорировать, если бы его реализация как минимум не была бы чревата разрушением действующей системы уголовно-исполнительных инспекций, которые предполагается вывести из подчинения ФСИН России в новую военизированную федеральную службу, подведомственную Министерству юстиции². Уже сейчас слухи о предстоящей реорганизации инспекций и их переподчинении некоему выделенному из системы ФСИН специальному федеральному органу порождают неуверенность среди их сотрудников и связанный с этим отток наиболее квалифицированных кадров (в полицию, на пенсию, в иные подразделения ФСИН).

Очевидно, что подготовку и продвижение рассматриваемых законопроектов пока следует оценивать как сугубо «верхушечную» акцию, имитацию «кипучей деятельности», направленную на создание новой многочисленной бюрократической структуры, хотя и прикрываемую общими рассуждениями о «международных стандартах», «о важности «социальной реабилитации и социальной адаптации». Однако недопустимо здесь ставить «телегу впереди лошади» (сначала создание федеральной службы, потом, позднее, – ее фактическая деятельность по содействию в решении проблем осужденных и освобожденных). Во всяком случае эти вопросы следует решать параллельно. И прежде всего путем активизации разработки и принятия Основ законодательства о социальной помощи освобожденным из мест лишения свободы как составной части российского социального законодательства, включающего минимальные стандарты государственных услуг по ее оказанию. Далее будет ясно, необходима ли все же России обособленная от уголовно-исполни-

¹ Хотя, имея в виду управленческий аппарат, возможно, и вдвое.

² Заметим, что ни в одной стране Европы чиновники службы пробации не носят погон, а термин «офицер» обозначает не капитана или полковника, а лишь чиновника на официальной государственной службе.

тельной системы «служба probation» либо рассматриваемые функции с успехом могут исполнять, с одной стороны, реорганизованные и укрепленные уголовно-исполнительные инспекции, а с другой – федеральные и местные органы и учреждения социальной защиты и даже – негосударственные и частные структуры. Но во всяком случае, не новоиспеченные «капитаны и генералы probation».

Отдельно скажем о пресловутых «социальных докладах». В некоторых странах (например, в Англии) такой доклад сотрудника службы probation принимается за основу при постановлении судебного приговора, что расценивается как предпосылка сокращения применения реального лишения свободы в целом.

Аналогичная мера рекомендована и на международном уровне, в том числе в Европейских правилах probation. Для подготовки такого социального доклада в отдельных странах используется так называемая «Система оценки правонарушителя» (СисОП), включающая в себя большое число формализованных социально-личностных «факторов риска».

Едва ли можно отрицать актуальность сокращения реального лишения свободы за счет несравненно менее затратных и более эффективных альтернативных мер, в том числе посредством усиления социально-педагогического содержания последних. Тем не менее есть целый ряд опасений, вытекающих из не раз подтверждавшихся жизнью несоответствий ей идеальных схем.

По нашему мнению, реализация идеи в России «социального доклада» чревата бюрократизацией уголовно-исполнительных инспекций либо аналогичных им структур. Личное общение автора этих строк с офицерами службы probation в Лондоне свидетельствует, что последние весьма скептически оценивают систему СисОП как весьма затратную по времени, предельно формализованную и препятствующую непосредственному решению ими социальных проблем правонарушителей.

Другой аспект – квалификация составителей «социальных докладов». Она не позволяет надеяться на достаточно информативный уровень их «социальных докладов», либо последние будут предельно формализованы.

Неясно также, как предполагается вписать подобные доклады в уголовное судопроизводство и каково их доказательственное значение. К тому же пределы «педагогизации» правосудия и принимаемых им решений не столь широки, как к этому мог бы побудить «социальный доклад».

Наконец, главное. Судя по высказываниям сторонников его введения, «социальный доклад» должен в конечном итоге побудить суд к расширению альтернатив лишению свободы. Наш опыт общения с многими сотрудниками уголовно-исполнительных инспекций по этому поводу не позволяет надеяться на столь радужные перспективы. Ясно, что в однозначных позитивных или негативных («черно-белых») криминологических ситуациях рекомендации суду типа «сажать – не сажать» будут также однозначны. Иное дело – «пограничная» ситуация, не предполагающая четкого вероятностного прогноза о поведении виновного и о совершении или не совершении им в будущем преступления. Вполне понятно, что в подобной ситуации, дабы освободить себя от риска несостоятельного прогноза и от проблем контроля, сотрудник, естественно, сделает вывод в пользу реального лишения свободы. И хотя судьи

независимы и подчиняются только закону, такая рекомендация как последний аргумент, брошенный на «весы Фемиды», способна привести человека в тюрьму. В итоге благое предназначение «социального доклада» приведет к прямо противоположному результату.

Сказанное требует осторожно подходить к реализации идеи досудебного «социального доклада». Действующее законодательство позволяет провести эксперимент в нескольких регионах. По его результатам будет возможно судить, действительно ли нужен такой «социальный доклад» в России.

Литература

1. Ведомости уголовно-исполнительной системы. 2012. № 1.
2. Уткин В.А. О системе специализированных воспитательно-профилактических органов // Проблемы теории и практики борьбы с преступностью. Томск, 1982. С. 63–73.
3. Хуторская Н. Быть или не быть... пробации в России? // Преступление и наказание. 2008. № 4.