

ДЕСЯТЬ МЕР ПО СНИЖЕНИЮ «ТЮРЕМНОГО НАСЕЛЕНИЯ»¹



Ж. К. АСАНОВ,
заместитель Генерального Прокурора Республики Казахстан,
государственный советник юстиции 3 класса

В статье рассматриваются проблемы сокращения «тюремного населения», т.е. числа заключенных, отбывающих наказание в местах лишения свободы, с учетом национального и международного опыта. Автор обращает внимание на законодательные меры по снижению «тюремного населения», концептуальные изменения в проектах новых Уголовного, Уголовно-процессуального и Уголовно-исполнительного кодексов.

Ключевые слова: «тюремное население», осужденные, «тюремный индекс», профилактика правонарушений, гуманизация, пенитенциарная система, альтернативные меры наказания, декриминализация, рецидив, пробация, электронные браслеты, концепция.

Важно с динамики «тюремного населения» за 30 лет. Советская политика репрессий навесила на Казахстан «ярмо» страны лагерей.

В середине 1980-х гг. на 100 тысяч казахстанцев было 676 заключенных, это почти в 2,5 раза больше, чем сейчас². В начале 1990-х гг. из 700 тысяч заключенных СССР 100 тысяч, т.е. каждый седьмой, отбывали в колониях Казахстана³. В 1996 г. по индексу «тюремного населения» мы занимали третью позицию после США и России⁴.

Статистика такова: с 1975 по 2000 г. за колючей проволокой побывал каждый 35-й казахстанец, каждый 18-й из них в возрасте от 18-ти до 50-ти лет, каждый 9-й мужчина в одном поколении. В каждой 9-й семье был ранее судимый⁵.

За последние 15 лет число заключенных находилось в дрейфующем состоянии в силу ряда причин – принятие нового УК, амнистии, гуманизация уголовного закона.

С 2007 по 2010 гг. произошел резкий рост тюремного контингента почти на 25%, с 51-ой до 63 тысяч. В связи с этим по инициати-

© Ж. К. Асанов, 2013

¹Статья подготовлена по материалам доклада автора на Презентации Проекта «10 мер по снижению тюремного населения». Астана. Генеральная Прокуратура РК. 12.10.2013 г.

²Альтернативы тюремному заключению в Российской Федерации (материалы международной конференции). М., 2001. С. 242-243.

³Материалы к Первому «тюремному» форуму в г. Астана, прошедшего 28 марта 2013 г.

⁴Там же.

⁵Альтернативы тюремному заключению в Российской Федерации (материалы международной конференции). М., 2001. С. 247.

ве Главы государства начался очередной этап гуманизации. Как итог, за 2 года заключенных стало меньше на 15 тысяч, а по тюремному индексу в 2012 г. Казахстан поднялся на 35-е место. Однако, прогресс не настолько оптимистичен⁶.

Сегодня в колониях содержится 42 тысячи осужденных, а ведь это, по сути, численность небольшого города. Из них 3 тыс. – женщин, 112 несовершеннолетних, 1 993 иностранца. Из них – 73% были безработными. Возраст каждого третьего – от 30 до 40 лет, каждый второй осужден на срок от 5 до 10 лет, а 878 лиц или 2% – свыше 20 лет. Пенитенциарная система работает по принципу врачающейся двери, поскольку рецидив у каждого третьего⁷.

«Тюремный индекс» Казахстана по итогам 2012 г. – 295 человек⁸. Он в два раза больше развитых европейских стран и самый высокий среди государств Центральной Азии. К тому же в этом году опять пошел рост числа заключенных. Безусловно, без комплексных изменений мы снова рискуем оказаться в группе лидеров по «тюремному населению».

Поэтому Глава государства, поручил принять необходимые меры для системного решения этой проблемы.

В этой связи разработан Проект «10 мер по снижению «тюремного населения»⁹. В его рамках мы искали ответ на вопрос – есть ли у нас потенциал для сокращения числа заключенных?

Но тут нужно обратить внимание на два ключевых момента.

Во-первых. Снижение «тюремного населения» – не есть самоцель, и оно не может достигаться за счет совершивших наиболее опасные преступления. Образно говоря, мы не предлагаем выпускать убийц, садистов, канибалов, представляющих угрозу населению. Меры по сокращению не должны ослабить общественный порядок, снизить уровень защищенности прав граждан и безопасности общества.

И второй момент. Изыскивая новые резервы, мы одновременно анализировали и проекты новых кодексов с той точки зрения, насколько они изменят «профиль» тюрем.

Цель проекта – вывести Казахстан из числа 50 стран-лидеров по тюремному индексу. Для этого определили 10 основных причин,

⁶<http://prisonstudies.org> (19 сентября 2013 г.).

⁷Статистические сведения КУИС МВД за 2012 – 2013 гг.

⁸<http://prisonstudies.org> (19 сентября 2013 г.).

⁹Концепция проекта «Десять мер по снижению «тюремного населения». Астана. 2013 г.

влияющих на рост тюремного контингента, а также комплекс мер по системному решению этой задачи.

Коротко об этих причинах.

Первая причина. Недостатки профилактики.

В наличии необходимая правовая база и соответствующие структуры, но есть диссонанс с практическим воплощением. Фактически, вся профилактика сведена к раскрытию преступлений и наказанию виновных.

К примеру, бытовая ссора. Участковый на месте происшествия не знает, что говорить, как усмирить «горячие головы» и не допустить эскалации конфликта. Надо сказать, это проблема общего характера. Нет стандартов по профилактике правонарушений для местных акимов, полиции, директоров школ, прокуроров. Этому их никто не учит, нет нужных инструкций и тренингов для выработки «ситуационных» навыков поведения.

Учитывая масштаб проблемы, вместе с МВД работаем над другим Проектом «Нулевая терпимость правонарушений – основа профилактики», который представим в следующем году. Есть понимание, что профилактика должна принципиально изменить менталитет людей. Ведь Глава государства требует неотвратимости наказания, даже по самым мелким нарушениям, поскольку они несут в себе «заряд» серьезных преступлений.

Вторая причина – чрезмерная жесткость уголовного закона.

Эксперты едины в том, что Уголовный Кодекс Республики Казахстан достаточно суров. Поэтому в Стратегии-2050 сделан акцент на дальнейшую гуманизацию и декриминализацию экономических правонарушений¹⁰.

Решает ли эту задачу новый УК? Давайте сравним его с действующим.

Так, в действующем УК 784 состава¹¹. Новый предполагает смягчение по 226 из них¹². То есть по каждому третьему составу определены менее суровые наказания. Иными словами, новый УК снижает репрессивность действующего процентов на 30:

- путем альтернативных к лишению свободы санкций, большинство из которых штрафы и ограничения свободы;
- через снижение их верхних пределов;
- посредством перевода ряда составов в менее тяжкие.

Ограничение свободы дополнительно введено в 60 составах средней тяжести и 24 тяжких, которые раньше не предусматривали этого менее строгого наказания.

По экономическим преступлениям новый Кодекс пошел на кардинальные изменения. Если это не отмывание денег и не рейдерский захват, а ущерб возмещен добровольно, то лишение свободы исключается вообще.

И самое главное. Лишение свободы, как безальтернативное наказание, сохранено только за наиболее опасные преступления: в составе преступной группы, связанные с причинением смерти, против половой неприкосновенности несовершеннолетних, особо тяжкие, террористические, коррупционные.

Как известно, рецидив всегда предполагает более строгое наказание. К примеру, суд Актобе осудил Виктора Крамаря на 2 года лишения свободы за кражу колбасы. С точки зрения обывателя – срок нереальный. Но суд не мог дать меньше, поскольку есть рецидив. В таких случаях закон прямо предписывает назначать та-

¹⁰http://akorda.kz/ru/category/gos_programmi_razvitiya (15 января 2014 г.).

¹¹http://online.zakon.kz/Document/?doc_id=1008032 (15 января 2014 г.).

¹²<http://prokuror.gov.kz/rus/documenty/obshchestvennoe-obsuzhdenie-proektov-normativnyh-aktov/proelt-ugolovnogo-kodeks-0> (15 января 2014 г.).

кое суровое наказание. Согласитесь, есть вопрос.

Проект же нового УК:

Во-первых, упраздняет понятие особо опасный рецидив.

Во-вторых, при определении рецидива не учитывает прежние деяния средней тяжести.

И, третье. Новый УК наконец-то отменяет правило, так сказать «формулу», когда наказание не может быть меньше чем 1/3, 2/3, 3/4 максимальной санкции, исходя из вида рецидива.

Тому же Крамарю, действующий новый закон уже сейчас, суд мог дать наказание, не связанное с лишением свободы.

Если эта норма «заработает», то она коснется практически каждого третьего за «колючей проволокой».

Все это говорит о том, что новый УК имеет более широкий набор инструментов, которые снизят репрессивность уголовного закона, а значит и тюремное население.

Но достаточны ли меры, заложенные в новом УК?

Много дискуссий по делению преступлений на категории. От него зависит многое: и избрание меры пресечения, и вид наказания, и условно-досрочное освобождение, и погашение судимости и т.п.

На этот счет существуют, как минимум, три точки зрения.

Первая – увеличить максимальные сроки. Например, по небольшой тяжести – с 2 до 3 лет, средней – с 5 до 7.

Вторая – наделить суд правом с учетом обстоятельств дела снижать категорию. К примеру, преступление тяжкое, но судья дает 5 лет и здесь же понижает категорию на среднюю степень.

Третье мнение – определять категорию исходя из срока наказания, назначенного судом. Если осудили к 5 годам по «тяжкой статье», значит преступление средней тяжести и т.д.

В целом, этот вопрос требует дальнейшего обсуждения, возможно, на уровне Совета по правовой политике.

Третья причина высокого тюремного индекса – это недостатки судебной практики.

Нужно признать, мы до сих пор не можем освободиться от «карательного» подхода. В 2012 г. каждый третий был осужден от 5 до 10 лет. Между тем, к общественным работам привлечены лишь 3%, к штрафу – 1,5%, к исправительным работам – 0,1%¹³.

В итоге, на 1 ноября 62% отбывающих наказание – это те, кто осужден к лишению свободы. В европейских странах этот показатель не превышает 10%¹⁴.

Почему так происходит? Причин тому много.

Одна из них – судьи не назначают менее суровые наказания, отказывают в УДО из-за опасения быть обвиненными в заинтересованности. Точно также и прокуроры, запрашивающие чрезмерно строгие санкции. С другой стороны, в обществе возникают сомнения в единообразной судебной практике. Поэтому риск получить максимальные сроки толкает отдельных граждан на нелегальные способы решения вопросов. Иными словами, создаются условия для коррупции и злоупотреблений.

Было бы полезно, если бы Верховный Суд разъяснил, что означает «восстановление социальной справедливости», ради которого назначается наказание, как правильно выбирать меру по принципу от менее строгой к более строгой.

¹³Сведения Комитета по правовой статистике и специальным учетам Генеральной прокуратуры об осужденных лицах.

¹⁴«Проблемы сокращения и численность «тюремного населения» Казахстана за последние 10 лет: динамика и причины её колебаний», анализ Представительства PRI (Международная тюремная реформа), Астана, ТОО «MediaProject.kz». 2012 г.

Четвертая причина, влияющая на тюремный индекс, это аресты, применяемые как мера пресечения.

В 2012 г. каждый третий, кто привлекался к уголовной ответственности, был арестован. Это почти 13 тысяч граждан.

Между тем, доля залога составила лишь 0,05%, личного поручительства – 0,18%; домашнего ареста – 0,6%; отдачи несовершеннолетнего под присмотр – 1,9%¹⁵.

К примеру, за 10 месяцев т.г. залог избирался в 1000 раз меньше, чем арест. Системным образом проблема может решиться новым УПК.

Так, следственный судья обязан будет определять размер залога, при уплате которого арест либо не применяется, либо арестованный немедленно освобождается из-под стражи. Понятно, что это не относится к особо тяжким, экстремистским, террористическим преступлениям, повлекшим гибель людей.

Однако, новый УПК не устраняет главное препятствие – завышенные минимальные пороги залога. Суммы, по сравнению с действующим УПК, не изменились. Чтобы этот институт реально работал, нужно снизить его минимальные размеры, хотя бы по средней тяжести, где сумма составляет 900 тысяч тенге.

Конечно, это не должно коснуться экономических, налоговых преступлений, против собственности, где залог должен быть гораздо выше материального ущерба.

Другая мера, которая сократила бы число арестованных – это электронные браслеты, активно используемые более чем в 60 странах. В США, к примеру, расходы на электронный мониторинг заключенного в 4 раза дешевле, чем его содержание в тюрьме. У нас же их можно использовать не только вместо ареста, тем самым снижая численность в СИЗО, но и как альтернативу лишению свободы. Это в свою очередь, расширит применение ограничения свободы, условного осуждения, отсрочки исполнения приговора, УДО и других институтов.

Правовая база для этого у нас создана еще в 2011 г. Но приобретение браслетов за рубежом повлечет колоссальные затраты из бюджета, так как понадобятся десятки тысяч. Поэтому гораздо выгоднее организовать их производство здесь, у нас.

Недавно прокуратура предложила в рамках ГП ФИИР – организовать производство браслетов, может быть, на базе одной из колоний. Полагаем, в ближайшее время Министерство индустрии и новых технологий РК проведет совещание по данному вопросу.

Пятая причина – это слабость института примирения.

Мы обсуждали этот вопрос в июне в рамках Проекта – «Примирение в уголовном и гражданском процессах». Многие его посылы нашли отражение в законопроекте об упрощенном судопроизводстве, который сейчас в Мажилисе, в проекте Концепции нового ГПК, а также в новом УПК.

Сегодня почти 90% регистрируемых преступлений – небольшой и средней тяжести. По средней тяжести прекращение за примирением зависит от воли следствия и суда, могут прекратить, а могут и отказать. Между тем, доля этих преступлений в текущем году – 77%¹⁶.

Данная проблема, во многом, решается новым УК.

Во-первых, если деяние средней тяжести и оно не повлекло смерть, то в случае примирения виновный освобождается, независимо от воли органов следствия и суда, и независимо совершал ли он ранее другое преступление или не совершал.

Во-вторых. Ответственность исключается и по тяжким деяниям, если нет серьезных последствий. Новый УК освобождает не только несовершеннолетних, но и другие категории: беременных, имеющих малолетних детей, пожилых и т.п., при условии, что преступление совершено ими впервые.

В то же время ряд экспертов предлагают еще два положения, которых не нашли отражение в новом УПК.

Первое. Более четко регламентировать процедуру примирения – порядок заключения примирения, обстоятельства достижения соглашения, формы, сроки и способы заглаживания вреда. То есть создать такие условия, чтобы потерпевший и виновный шли на примирение добровольно, взвесив все «за» и «против», четко осознавая его правовые последствия.

Второе. В случае примирения по отдельным составам прекращать именно по реабилитирующим основаниям. Это не влечет негативных правовых последствий для виновного и будет стимулировать его заглаживать вред потерпевшему. Выиграют все, в т.ч. и государство, которому не придется решать проблемы пострадавшего и нести бремя содержания осужденного.

Шестая причина – барьеры для широкого применения условно-досрочного освобождения.

В 2012 г. 12 тысяч заключенных или каждый 4-ый отсидел положенный срок и могут быть переведены на УДО. На свободу вышли лишь 40%. 7 тысячам отказано судами. Кстати, годовое их содержание – 4,5 млрд.тенге. В ряде областей в УДО отказано до 75% случаев¹⁷. То есть многие сидят от звонка до звонка.

Но это зависит не только от судей и прокуроров. Есть в уголовном законе и всякого рода анахронизмы, даже в отношении тех, кто вел себя там абсолютно правомерно.

К примеру, судья откажет в УДО, а прокурор вряд ли опротестует, если заключенный недобросовестно относился к труду или не участвовал в самодеятельности. А что делать, если нет работы или отсутствуют культурные таланты?

Другое основание для отказа – это возмещение ущерба. Как возместить, если половина заключенных не трудоустроена, а те, кто работает, получает, в среднем, не больше 11 тысяч тенге¹⁸.

С 2007 г. УДО стало применяться с учетом мнения потерпевшего. И, естественно, суды, ссылаясь на возражения потерпевших, стали чаще отказывать. Разве потерпевший захочет, чтобы выпустили его обидчика?

Все сказанное касается действующего УК. Новый же УК определяет два конкретных условия для УДО. Это полное возмещение ущерба и отсутствие злостных нарушений порядка отбывания. Требования по добросовестному отношению к труду и самодеятельности больше нет. Необязательным станет и мнение потерпевшего.

В то же время остается открытым вопрос возмещения ущерба. Из 42 тысяч заключенных 13 тысяч или каждый третий имеет долг¹⁹. Объективно мало кто его погасит. Поэтому может дать суду право применить УДО, если заключенный имеет навыки, позволяющие ему легально зарабатывать на свободе и возмещать тот же ущерб? Или иной вариант – родственники выступают гарантами, в т.ч. путем залога недвижимости. Неисполнение, безусловно, повлекло бы отмену УДО.

Седьмая причина – недостаточное использование замены наказания более мягким видом.

¹⁷Там же.

¹⁸Там же.

¹⁹Там же.

¹⁵Сведения Комитета по правовой статистике и специальным учетам Генеральной прокуратуры об осужденных лицах.

¹⁶Там же.

В 2012 г. она применялась в десять раз меньше, чем УДО. Если УДО получили свыше 5 тысяч, то замену – лишь 500²⁰.

Восьмая и девятая причины высокого тюремного индекса взаимосвязаны. Это недостаточная профилактическая работа с освобожденными и значительный уровень рецидива.

Каждый третий, кто сидит в колонии, уже не первый раз отбывает лишение свободы. Тому есть ряд причин. Это и отрядно-барачное содержание, когда в одном помещении от 50 до 100 человек, невозможность индивидуальной профилактики и отсутствие полноценной занятости. Все это «цементирует» тюремную субкультуру с ее неписаными правилами и иерархией отношений. По мнению психологов, достаточно пяти лет изоляции, чтобы у человека значительно атрофировались навыки проживания в свободном обществе.

Тут только одно «противоядие» – международные стандарты, предполагающие покамерное содержание.

У нас есть Программа развития УИС до 2015 г. В 2013 г. сдаются 2 колонии с покамерным содержанием – в Уральске на 900 мест и Кызылорде на 1000 мест. Запланировано строительство еще трех, а также капремонт в 59²¹. Конечно, этого мало. Но главное – дело сдвинулось с мертвой точки.

Еще один шаг – это создание во всех регионах центров по социальной адаптации и реабилитации. Пока они только в Шымкенте и Павлодаре.

Важной является работа с освобожденными, потенциально рискующими повторно оказаться в тюрьме. Это стало предметом обсуждения на Первом форуме тюремной реформы. Почти все рекомендации форума включены в проект нового УИК.

Уголовно-исполнительных инспекций по новому УИК не будет. Они преобразуются в службы пробации. Это не просто смена вывески. Это смещение акцента работы целой структуры в сторону социально-правовой помощи. Пробация будет назначаться не только условно осужденным, но и вышедшим на УДО, находящимся под адмнадзором и ограниченным в свободе.

Десятый фактор касается учета 18 колоний-поселений или 3 тыс. человек при подсчете тюремного индекса. Их исключение значительно улучшило бы наше положение в рейтинге.

Однако мы не предлагаем подходить здесь формально. Может быть трансформировать их в специальные центры для ресоци-

²⁰Там же.

²¹<http://adilet.zan.kz/rus/docs/P1200000775> (15 января 2014 г.)

ализации обвиняемых? Но это потребует корректировки системы наказания путем введения нового вида, связанного с пребыванием лиц в таких центрах.

В целом, данный Проект – это первая попытка протестировать наиболее чувствительные причины высокого индекса «тюремного населения».

Надеюсь, он станет рабочим документом, как бы прикладной основой, которая позволит в постоянном режиме мониторить эффективность реализованных мер, анализировать законодательство и правоприменительную практику.

Мы планируем в начале 2014 г. вынести на СПП отработанные предложения по снижению тюремного населения.

Глава государства поставил стратегическую цель – войти в 30 наиболее развитых стран. Для этого надо выйти из числа 50 стран-концентраторов тюремного индекса. Это дело не сиюминутное, а требует поэтапной и последовательной реализации.

Пожелаем нам успеха в этом деле.

Ж. К. Асанов: «Түрме халқын» азайту бойынша он іс-шара.

Мақалада ұлттық және халықаралық тәжірибені ескере отырып, бас бостандығынан айыратын орындарда жазасын өтейтін «түрме халқының» яғни, қамаудағылардың санын қысқарту проблемалары қарастырылады. Автор «түрме халқын» азайту бойынша шараларға, жаңа Қылмыстық, Қылмыстық-процессуалдық және Қылмыстық-атқарушылық кодекстер жобаларындағы концептуалдық өзгерістерге көңіл бөледі.

Түйінді сөздер: «түрме халқы», сотталғандар, «түрме индексі», құқықбұзушылықтың алдын алу, ізгілендіру, пенитенциарлық жүйе, жазалаудың балама шаралары, қылмыстандырмау, рецидив, пробация, электронды білезік, тұжырымдама.

Zh. Asanov: Ten measures for reducing “the prison population”.

In this article the author considers the problem of reducing “the prison population”, i.e. the number of prisoners who are in prison in accordance with national and international experience. The author draws attention to the legislative measures to reduce the “prison population”, to the conceptual changes in the new drafts of Criminal Code, Criminal Procedure Code and the Penal Code.

Keywords: “prison population”, convicted, “prison index”, delinquency prevention, humanization, penitentiary system, alternative sentencing, decriminalization, relapse, probation, electronic bracelets, concept.