



Посольство
Великобритании
Астана

Посольство
Великобритании в Казахстане



Агентство
Республики Казахстан
по делам государственной службы
и противодействию коррупции



Общественный совет
Министерства
внутренних дел
Республики Казахстан



Региональное
Представительство
Международной тюремной
реформы в Центральной Азии



ОТЧЕТ

о результатах первого
антикоррупционного мониторинга
уголовно-исполнительной системы
Министерства внутренних дел
Республики Казахстан

г. Астана, 2018 год

Отчет о результатах первого антикоррупционного мониторинга уголовно-исполнительной системы Министерства внутренних дел Республики Казахстан

Данная публикация подготовлена национальным экспертом Penal Reform International (Международная тюремная реформа) в Центральной Азии д.ю.н., профессором Когамовым М.Ч., к.п.н., доцентом Косыбаевым Ж.З. в рамках реализации проекта «Развитие отчетности центральных и региональных органов власти и благого управления в правоохранительной системе для борьбы с коррупцией в Казахстане», реализуемого при поддержке Посольства Великобритании в Астане.

Отчет составлен на основе данных по итогам мониторинговых посещений общественных наблюдательных комиссий и совместных справок по ним Департаментами Агентства Республики Казахстан по делам государственной службы и противодействию коррупции.

© Международная тюремная реформа, 2018

Международная тюремная реформа (PRI) является независимой неправительственной организацией, которая разрабатывает и пропагандирует справедливые, эффективные и соразмерные ответы на проблемы уголовного правосудия во всем мире.

Мы продвигаем альтернативы тюремному заключению, которые поддерживают реинтеграцию правонарушителей, а также содействуют праву задержанных на справедливое и гуманное обращение. Мы проводим кампанию по предупреждению пыток и отмене смертной казни, наша работа нацелена на то, чтобы обеспечить справедливое и гуманное обращение с детьми и женщинами в системе уголовного правосудия.

Для получения наших ежемесячных электронных бюллетеней необходимо подписаться на сайте: www.penalreform.org/keep-informed

ОТЧЕТ о результатах первого антикоррупционного мониторинга уголовно-исполнительной системы Министерства внутренних дел Республики Казахстан

Во исполнение статьи 1 Меморандума о взаимном понимании и сотрудничестве от 3 октября 2017 года, заключенного между Агентством Республики Казахстан по делам государственной службы и противодействию коррупции и Региональным Представительством Penal Reform International (Международная тюремная реформа) в Центральной Азии в период с 3 по 29 января т.г. проведен антикоррупционный мониторинг деятельности учреждений и органов Республики Казахстан, исполняющих наказание и иные меры уголовно-правового воздействия.

Наблюдаемый период: 2012-2017 годы

В настоящей Справке представлены результаты обобщенного анализа информации областных Департаментов уголовно-исполнительной системы (далее – ДУИС, всех кроме ЗКО), г.г. Астана и Алматы МВД РК.

Изложение материала осуществле-

но согласно принятой структуре программы мониторинга.

1. Краткая характеристика, статус и структура учреждений и органов, исполняющих наказание и иные меры уголовно-правового воздействия

Пенитенциарная система Казахстана структурно состоит из Комитета уголовно-исполнительной системы, территориальных департаментов и непосредственно исполняющих уголовные наказания учреждений и служб пробации. В представленном мониторинге основной акцент сделан на деятельности ДУИС (к настоящей Справке в электронном виде прилагаются результаты проведенного антикоррупционного мониторинга).

В таблице дается краткая характеристика учреждений уголовно-исполнительной системы в разрезе территориальных департаментов:



№ п/п	Наименование учреждения	Имеющиеся виды учреждений	Количество осужденных (задержанных) на момент начала мониторинга	
			лимит	факт.
1	ДУИС по г. Астане	1. Учреждение смешанной безопасности - Следственный изолятор (ЕЦ-166/1)	720	709
		2. Учреждение чрезвычайной безопасности (ЕЦ-166/5)	610	718
		3. Учреждение максимальной безопасности (ЕЦ-166/10)	610	596
		4. Учреждение минимальной безопасности (ЕЦ-166/22)	100	57
2	ДУИС по г. Алматы	1. Учреждение смешанной безопасности СИЗО (ЛА-155/1)	-	-
		2. Учреждение средней безопасности для содержания несовершеннолетних воспитательная колония (для несовершеннолетних мальчиков) (ЛА-155/6)	-	-
		3. Учреждение минимальной безопасности (ЛА-155/13)	-	-
		4. Учреждение смешанной безопасности СИЗО (ЛА-155/18)	-	-
3	ДУИС по Алматинской области	1. Учреждение средней безопасности (ЛА-155/14)	751	683
		2. Учреждение средней безопасности (ЛА-155/4)	545	462
		3. Учреждение максимальной безопасности (ЛА-155/8)	805	882
		4. Учреждение максимальной безопасности (ЛА-155/12)	1500	258
		5. Учреждение смешанной безопасности СИЗО (ЛА-155/16)	400	168
4	ДУИС по Акмолинской области	1. Учреждение максимальной безопасности (ЕЦ-166/4)		
		2. Учреждение максимальной безопасности (ЕЦ-166/11)		
		3. Учреждение максимальной безопасности (ЕЦ-166/18)		
		4. Учреждение средней безопасности (ЕЦ-166/25)		
		5. Учреждение средней безопасности (ЕЦ-166/26)	3260	2728
		6. Учреждение минимальной безопасности (ЕЦ-166/24)		
		7. Учреждение смешанной безопасности СИЗО (ЕЦ-166/23)		
5	ДУИС по Актюбинской области	1. Учреждение КА-168/1	-	-
		2. Учреждение КА-168/2	-	-
		3. Учреждение КА-168/3	-	-
		4. Учреждение КА-168/5	-	-
6	ДУИС по Атырауской области	1. Учреждение средней безопасности (УГ-157/9)	590	-
		2. Учреждение средней безопасности (УГ-157/11)	590	-
		3. Учреждение смешанной безопасности СИЗО (УГ-157/1)	340	-
7	ДУИС по Восточно-Казахстанской области	1. Учреждение смешанной безопасности - Следственный изолятор (ОВ-156/1)		
		2. Учреждение средней безопасности (ОВ-156/3)		
		3. Учреждение средней безопасности (ОВ-156/17)		
		4. Учреждение средней безопасности (ОВ-156/18)		
		5. Учреждение максимальной безопасности (ОВ-156/2)		
		6. Учреждение максимальной безопасности (ОВ-156/6)		
		7. Учреждение максимальной безопасности (ОВ-156/14);		
		8. Учреждение максимальной безопасности (ОВ-156/15)		
		9. Учреждение максимальной безопасности (ОВ-156/20)		
		10. Учреждение минимальной безопасности (ОВ-156/16)		
		11. Учреждение минимальной безопасности (ОВ-156/22)		
		12. Учреждение средней безопасности (ОВ-156/21 женская колония)		
		Имеется 31 служба пробации		
8	ДУИС по Жамбылской области	1. Учреждение смешанной безопасности - Следственный изолятор (ЖД-158/1)	590	331
		2. Учреждение средней безопасности (ЖД-158/2)	545	540
		3. Учреждение максимальной безопасности (ЖД-158/4)	720	738
		4. Учреждение минимальной безопасности (ЖД-158/5)	270	161
		5. Учреждение чрезвычайной безопасности (ЖД-158/7)	545	709
9	ДУИС по Карагандинской области	1. Учреждение смешанной безопасности - Следственный изолятор (АК-159/1)	800	562
		2. Учреждение чрезвычайной безопасности (АК-159/5)	805	920
		3. Учреждение максимальной безопасности (АК-159/6)	405	404
		4. Учреждение максимальной безопасности (АК-159/7)	610	690

	5. Учреждение средней безопасности (АК-159/9)	775	770				
	6. Учреждение средней и максимальной безопасности, туббольница (АК-159/11)	665	404				
	7. Учреждение чрезвычайной безопасности, туббольница (АК-159/17)	355	198				
	8. Учреждение средней безопасности (АК-159/18)	855	791				
	9. Учреждение минимальной безопасности (АК-159/20)	115	94				
	10. Учреждение смешанной безопасности (АК-159/25)	410	132				
10	ДУИС по Костанайской области						
	1. Учреждение смешанной безопасности (УК-161/1)	-	2109				
	2. Учреждение полной безопасности (УК-161/12)						
	3. Учреждение чрезвычайной безопасности (УК-161/3)						
	4. Учреждение средней безопасности (УК-161/4)						
	5. Учреждение максимальной безопасности (УК-161/2)						
	6. Учреждение минимальной безопасности (УК-161/11)						
11	ДУИС по Кызылординской области						
	1. Учреждение смешанной безопасности (ЗК-169/1)	430	207				
	2. Учреждение минимальной безопасности (ЗК-169/4)	-	-				
	3. Учреждение максимальной безопасности (ЗК-169/5)	715	488				
12	ДУИС по Мангистауской области						
	1. Учреждение смешанной безопасности (ГМ-172/10)	-	-				
	2. Учреждение максимальной безопасности (ГМ-172/6)	-	-				
	3. Учреждение минимальной безопасности (ГМ-172/8)	-	-				
13	ДУИС по Павлодарской области						
	1. Учреждение смешанной безопасности (АП-162/1)	495	-				
	2. Учреждение средней безопасности (АП-162/2)	815	-				
	3. Учреждение средней безопасности (АП-162/3)	870	-				
	4. Учреждение максимальной безопасности (АП-162/4)	625	-				
	5. Учреждение минимальной безопасности (АП-162/10)	115	-				
14	ДУИС по СКО						
	1. Учреждение смешанной безопасности - Следственный изолятор (ЕС-164/1)	495	238				
	2. Учреждение средней безопасности (ЕС-164/3)	775	470				
	3. Учреждение максимальной безопасности	450	483				
	Имеется 17 служб пробации, на учете состоит 1079 осужденных						
15	ДУИС по ЮКО						
	6 исправительных учреждений, в том числе: 3 – чрезвычайной безопасности, 1 – средней безопасности, 1 – минимальной безопасности, 1 – смешанной безопасности						
	Имеется 18 служб пробации						

Примечание: пропуски в таблице означают отсутствие сведений.



2. Анализ нормативных правовых актов на наличие правовых коллизий, пробелов и норм, создающих условия для совершения коррупционных правонарушений

Мониторинг нормативных правовых актов, регламентирующих деятельность учреждений уголовно-исполнительной системы выявил наличие дискреционных полномочий и норм, способствующих совершению коррупционных правонарушений. Причем диапазон проявления таких потенциально коррупционных норм достаточно широк – начиная от отдельных положений Уголовно-исполнительного кодекса Республики Казахстан и заканчивая ведомственными приказами МВД РК.

Так, в Уголовно-исполнительном кодексе Республики Казахстан (от 5 июля 2014 года № 234-V ЗРК):

- **статьей 92** (Оставление осужденных в учреждении смешанной безопасности и направление в учреждение полной безопасности) предусмотрено, что «для выполнения работ по хозяйственному обслуживанию в учреждениях смешанной безопасности или учреждениях полной безопасности привлекаются осужденные впервые к лишению свободы на срок не свыше пяти лет, которым отбывание наказания назначено в учреждении средней безопасности.

Решение об оставлении и привлечении к труду осуществляется с их (осужденных) согласия по постановлению начальника учреждения смешанной безопасности (СИЗО). Данное обстоятельство дает возможность начальнику СИЗО принимать единолично решение об оставлении осужденного, что не исключает коррупционных рисков;

- **подпунктом 2 статьи 93** (Прием осужденных в учреждения) предусмотрено, что «осужденные, прибывшие в учреждения, помещаются в карантинное отделение на срок до пятнадцати суток». По данному пункту сотрудниками ДУИС дано пояснение о том, что на практике указанный срок всегда выдерживается полностью, в ходе которого осужденный по графику проходит медицинский осмотр, встречу с психологом, знакомится с порядком и условиями отбывания наказания, адаптируется к новым условиям;

- **статьей 131** предусмотрены меры взыскания, в том числе: 4) водворение в дисциплинарный изолятор на срок до пятнадцати суток; 5) перевод в одиночные камеры на срок до шести месяцев. Данная дискреционная норма дает возможность администрации ИУ на свое усмотрение определять осужденному сроки взыскания, что не исключает коррупционных рисков.

В Уголовно-процессуальном кодексе Республики Казахстан (от 4 июля 2014 года № 231-V ЗРК):

- в соответствии с **частью 1 статьи 473** после вступления в законную силу приговора, которым осужденный, содержащийся под стражей, приговорен к аресту или лишению свободы, администрация места заключения обязана поставить в известность семью осужденного о том, куда он направляется для отбывания наказания. Однако в данной норме не определен срок извещения семьи осужденного о назначенном месте отбывания наказания, что ограничивает родственникам осужденных доступ к информации и создает административные барьеры.

Достойны внимания предложенные рекомендации по мониторингу ДУИС по г. Алматы (см. таблицу «Выявленные коллизии в НПА»). Имеются конкретные предложения и по другим ДУИС.

3. Информация о количестве осужденных лиц в разрезе статей Уголовного кодекса

Представленные сведения на осужденных, содержащихся в учреждениях Департаментов УИС, отбывающих срок по различным статьям УК РК, по годам (с 2012 по 2017 годы) весьма разнообразны по характеру, виду, объемам и содержанию. Их общий анализ позволяет констатировать динамику снижения количества осужденных за рассматриваемые годы, что связано с гуманизацией уголовного законодательства, введением в действие новых Уголовного, Уголовно-процессуального и Уголовно-исполнительного кодексов.

Снижение численности «тюремного населения» одновременно предполагает укрепление развивающейся службы пробации, смещение акцентов деятельности УИС в сторону превенции противоправного поведения, профилактики правонарушений.

Информация о количестве осужденных в учреждениях УИС имеет важное значение в контексте того, что общемировое статистическое соотношение численности тюремного персонала к содержащимся осужденным составляет один к одному. В данном случае это означает, что численность администрации учреждений УИС должна оптимизироваться (сокращаться). И за счет этого, например, с учетом в целом отрицательной психоэмоциональной атмосферы в учреждениях, целесообразно улучшать условия работы сотрудников учреждений УИС (в части повышения заработной платы, улучшения социальной защищенности и др.). Все это, безусловно, будет способствовать улучшению антикоррупционного поведения и предупреждению злоупотреблений сотрудниками учреждений УИС.



4. О порядке перевода осужденных в учреждения иной степени безопасности

Учреждения УИС подразделяются на:

- 1) учреждения минимальной безопасности;
- 2) учреждения средней безопасности;
- 3) учреждения средней безопасности для содержания несовершеннолетних;
- 4) учреждения максимальной безопасности;
- 5) учреждения чрезвычайной безопасности;
- 6) учреждения полной безопасности;
- 7) учреждения смешанной безопасности.

Разнообразие видов учреждений предполагает и различные условия содержания осужденных. Безусловно, осужденные будут стремиться к облегчению условий содержания. Все это предполагает большие коррупционные риски, причем как со стороны осужденных, так и со стороны сотрудников учреждений.

Для минимизации условий для коррупции в вопросе перевода осужденных необходимо объединение хотя бы 2-х видов степеней безопасности учреждений. Существующее в настоящее время в Казахстане разделение учреждений для отбывания лишения свободы на учреждения минимальной, средней, максимальной, чрезвычайной и полной безопасности чрезмерно громоздко.

Дополнительным аргументом в пользу данного предложения является и то, что по степени строгости содержания осужденных между учреждениями средней, максимальной и чрезвычайной безопасности почти нет никакой разницы.

В соответствии с УИК РК вся разница между учреждениями указанных трех видов безопасности заключается в количестве разрешаемых посылок, бандеролей и свиданий (статьи 136, 138, 140 УИК РК).

Так, при изучении законодательства уголовно-исполнительного производства выявлены коррупционные риски при оценке ко-





миссией исправительных учреждений степени поведения осужденных, а также при изменении вида учреждений.

При оценке поведения осужденного с целью индивидуализации его наказания, в статье 95 УИК РК регламентируется порядок определения степени поведения осужденного.

Степень поведения осужденных определяется на основании критериев:

для положительно характеризующихся осужденных:

- 1) первая положительная степень поведения – при наличии не менее одного поощрения и отсутствии взысканий в течение трех месяцев и более со дня получения последнего поощрения;
- 2) вторая положительная степень поведения – при наличии первой положительной степени поведения, членстве в добровольной организации осужденных и отсутствии взысканий в течение шести месяцев и более со дня получения первой положительной степени поведения;
- 3) третья положительная степень поведения – при наличии второй положительной степени поведения, членстве в добровольной организации осужденных и отсутствии взысканий в течение одного года и более со дня получения второй положительной степени поведения;

для отрицательно характеризующихся осужденных:

- 1) первая отрицательная степень поведения – при признании нарушителем установленного порядка отбывания наказания;
- 2) вторая отрицательная степень поведения – при признании систематическим нарушителем установленного порядка отбывания наказания;
- 3) третья отрицательная степень поведения – при признании злостным нарушителем установленного порядка отбывания наказания.

Так, осужденные, имеющие вторую или третью положительную степень поведения, вправе ходатайствовать перед судом об изменении вида:

- 1) учреждения полной безопасности на учреждение чрезвычайной, максимальной или средней безопасности – по отбытии осужденными в учреждении полной безопасности не менее половины срока, назначенного по приговору суда;
- 2) учреждения средней или максимальной безопасности на учреждение минимальной безопасности – по отбытии осужденными, находящимися в облегченных и льготных условиях отбывания наказания, не менее одной четверти срока наказания за преступления небольшой и средней тяжести, не менее одной трети срока наказания – за тяжкие преступления, а ранее условно-досрочно освобожденными от отбывания

лишения свободы и совершившими новые преступления в период оставшейся не отбытой части наказания – не менее двух третей срока наказания.

Такая разветвленная градация и размытые формулировки определения степени поведения осужденного – настоящий «клондайк» для коррупционных проявлений.

К тому же следует отметить, что степень поведения осужденного определяется постановлением начальника учреждения на основании предоставляемых комиссией учреждения материалов, характеризующих его поведение (соблюдение правил внутреннего распорядка учреждений; отношение к труду и учебе; участие в воспитательных мероприятиях; участие в программах, направленных на социально-правовую помощь осужденным; членство в добровольной организации осужденных; принятие мер по возмещению вреда, причиненного преступлением).

При этом в состав комиссии по определению степени поведения, осужденных входят только сотрудники исправительного учреждения, которая не позволяет в полной мере обеспечить объективность деятельности комиссии и приводит к возникновению риска использования служебных полномочий и создания барьеров осужденным лицам.

5. Порядок организации предоставления осужденным лицам права на получение посылок, денежных переводов, свиданий, телефонных переговоров, прогулок и материально-бытового обеспечения, а также о количестве комнат и помещений, отведенных для свиданий, степень их загруженности, о числе осужденных, получивших свидания с родными и близкими

Весьма банальные, на взгляд средне-статистического гражданина, вопросы, выведенные в данный подзаголовок, приобретают в условиях закрытости исправительных учреждений и полной зависимости осужденных от представителей администрации учреждений особую актуальность и переходят в разряд жизненно важных.

Надо отметить, что все указанные вопросы регламентированы положениями статей УИК, а также ведомственными приказами.

Например, право на получение и отправку посылок, передач и бандеролей установлено статьей 107 УИК, пунктом 3 которой предусмотрено, что право отправления реализуется только с разрешения администрации исправительного учреждения.

Отсутствие конкретной регламентации процедур рассмотрения жалоб на решения администрации – в случае отказа, в сово-

купности с исключительной компетенцией принятия данных решений уполномоченными лицами объекта исполнения наказания, приводит к возможности нарушения прав осужденных и как следствие – к возникновению коррупционных рисков.

Порядок предоставления права на телефонные переговоры осужденных установлен статьи 109 УИК. В пункте 3 данной статьи указано: «Осужденные, находящиеся в строгих условиях отбывания наказания, а также содержащиеся в дисциплинарном изоляторе либо одиночной камере в порядке взыскания, имеют право на телефонный разговор в случаях: смерти или тяжелой болезни супруга (супруги), близкого родственника, угрожающей жизни больного; стихийного бедствия, причинившего значительный материальный ущерб его семье, или иных исключительных личных обстоятельствах».

В силу отсутствия детализации указанных «исключительных личных обстоятельств» эта норма права закладывает возможность её дискреционного применения, нарушения принципа соединения наказания с исправительным воздействием (пп. 7 ст. 5 УИК), субъективного подхода к трактовке, что в конечном итоге создает коррупционный риск.

Аналогично, вопросы, касающиеся организации свиданий, прогулок, материально-технического обеспечения и другого, содержат различные коррупционные риски, о чем подробно изложено в материалах антикоррупционного мониторинга учреждений ДУИС.

6. Изучение процедуры сбора, подготовки и направления для последующего рассмотрения в суд материалов дел о предоставлении права на условно-досрочное освобождение либо замены неотбытой части наказания более мягким видом наказания либо сокращения срока назначения наказания

Деятельность исправительных учреждений в части условно-досрочного освобождения (далее – УДО) осужденных, а также замены неотбытой части наказания более мягким видом наказания (далее – ЗМН) регулируется статьями 72, 73 Уголовного кодекса, статьей 162 Уголовно-исполнительного кодекса и статьей 480 Уголовно-процессуального кодекса Республики Казахстан.

Возможность УДО является мощным стимулом положительного поведения осужденных. У оступившихся людей появляется надежда и стремление измениться к лучшему для возвращения к нормальной жизни.

В действующем законодательстве имеются нормы, как способствующие проявлению коррупционных рисков, так и ведущие к повышению негативной атмосферы среди

осужденных.

К примеру, пунктом 3 статьи 162 Уголовно-исполнительного кодекса предусмотрено, что учреждением или органом, исполняющим наказание, прилагаются данные к ходатайству осужденного, характеризующие его личность, поведение, отношение к труду и учебе за время отбывания наказания.

Кроме того, в соответствии с пунктом 2 статьи 480 Уголовно-процессуального кодекса, учреждение или орган, исполняющие наказание, предоставляют суду мнение о степени исправления осужденного к моменту подачи ходатайства и необходимости отбывания им всего срока наказания или об отсутствии таковой.

Более того, требованиями пункта 4 статьи 480 Уголовно-процессуального кодекса предусмотрено, что в случаях, когда в представлении ставится вопрос о ЗМН учреждение или орган, исполняющие наказание, кроме сведений, указанных выше, предоставляют суду обоснованное мнение о виде, размере срока наказания, которое с учетом степени исправления и индивидуальных качеств осужденного может быть определено ему для отбытия в порядке замены.

Из вышеизложенного следует, что немаловажную роль в предоставлении УДО осужденным, а также ЗМН выполняет администрация учреждения или орган, исполняющий наказание, в виде выдачи положительной характеристики, а также мнения о степени исправления осужденного.

Данное обстоятельство может способствовать возникновению злого умысла у сотрудников администрации с целью личного обогащения за счет выдачи осужденным с отрицательным поведением положительных характеристик и мнений о степени исправления и, наоборот, выдачи осужденным с положительным поведением отрицательных характеристик и мнений о степени исправления.

Мониторинг показал, что в действующем законодательстве не в полной мере проработаны вопросы, касающиеся ЗМН.

Так, в соответствии с пунктом 2 статьи 73 Уголовного кодекса неотбытая часть наказания может быть заменена более мягким видом наказания после фактического отбывания осужденным не менее одной четверти срока наказания за совершение преступления небольшой и средней тяжести, одной трети срока наказания за тяжкие преступления или ранее условно-досрочно освобожденным от отбывания наказания в виде лишения свободы и совершившими новые преступления в период оставшейся неотбытой части наказания.

Однако к моменту наступления срока подачи ходатайства на ЗМН осужденный может

иметь лишь 1-2 поощрения (и то довольно редко), так как 1/4 и 1/3 часть наказания, как это предполагает пункт 2 статьи 73 Уголовного кодекса, наступает довольно скоро.

Также чаще всего осужденные к этому времени не имеют положительной степени исправления, а осужденные с положительной степенью исправления имеют лишь 1 положительную степень.

Указанные обстоятельства могут являться веской причиной, по которой суды отказывают в удовлетворении ходатайств, что будет отражено в постановлении об отказе, причиной которой явилось то, что осужденный на момент подачи ходатайства не доказал своего исправления. То есть законодательством изначально ущемлены права осужденных на ЗМН.

Данные доводы подтверждаются статистикой проведенного мониторинга.

В материалах мониторинга приводятся многочисленные факты (например, ДУИС по Жамбылской области), что при вынесении решения об УДО судами не в полной мере учитываются требования норм законодательства, более того, выносятся отказы в удовлетворении ходатайств осужденным, имеющим право претендовать на УДО.

Данная практика применения законодательства может не только способствовать проявлению коррупционной составляющей, но и породить агрессию в гражданском обществе, а также привести к снижению мотивации осужденных к дальнейшему исправлению.

Аналогичным образом сложилась ситуация и по ЗМН.

7. Изучение информации о предоставлении услуг медико-санитарного обеспечения осужденным лицам

В ходе изучения НПА, регламентирующих медико-санитарное обеспечение осужденных лиц, выявлены коррупционные риски.

Так, в «Правилах оказания медицинской помощи гражданам, свобода которых ограничена, а также лицам, отбывающим наказание по приговору суда в местах лишения свободы, помещенным в специальные учреждения» (приказ № 314 Министра внутренних дел РК от 7 апреля 2015 года) (далее – **Правила № 314**):

- В подпункте 3 пункта 2 главы 1 – врачебно-консультативная комиссия (далее – ВКК) – это комиссия, которая создается в медицинской организации, независимо от форм собственности и ведомственной принадлежности. Данная комиссия создается для работы медицинской организации исправительных учреждений.

Состав ВКК утверждается начальником учреждения, в ее состав входят председатель,

члены комиссии и секретарь, не имеющий права голоса. Председателем является непосредственно начальник медицинской организации ИУ, который на свое усмотрение избирает в состав ВКК сотрудников медицинского персонала из числа медицинской организации ИУ. То есть председатель может избирать сотрудников на свое личное усмотрение в своих корыстных целях и намерениях, к тому же в данную комиссию не входят независимые представители или общественность (медицинского направления), которые могли бы контролировать деятельность данных комиссий. Также отсутствует положение о комиссии, регулирующее ее деятельность.

Для устранения коррупционного риска существует необходимость в создании положения, которое регулировало бы количество членов, специализацию врачей, кворум и т.д. К тому же существует необходимость привлекать специалистов извне, то есть медиков из других больниц, или общественность, которые бы создали прозрачность и подотчетность ВКК.

- В пункте 13 главы 2 указано – в случае отсутствия медицинского работника дежурный по специальному учреждению опрашивает вновь поступивших о состоянии их здоровья на предмет выявления нуждающихся в неотложной медицинской помощи, а также осуществляет наружный осмотр кожных покровов

и волосистой части головы (туловища) на наличие признаков травмы, педикулеза, чесотки.

В Правилах № 314 отсутствует конкретизация, касающаяся дежурного по специальному учреждению. В ходе мониторинга установлено (ДУИС по ВКО), что дежурным по специальному учреждению является сотрудник ИУ, то есть человек, не имеющий медицинского образования и знаний по медицине.

Таким образом, Правила № 314 создают условия, когда при осмотре больных заключенных дежурный по специальному учреждению может создавать условия коррупционного характера в виде передачи определенным заключенным запрещенных средств, препаратов или осуществлять иные противозаконные действия в случае отсутствия медицинского работника.

Для минимизации коррупционных рисков в данном пункте необходимо уточнить и конкретизировать, кто является дежурным по специальному учреждению, его должность, звание и т.д. Также необходимо назначать дежурными по специальному учреждению лиц, имеющих медицинское образование.

- Пункт 15 главы 2 содержит дискреционные полномочия, основывающиеся на сроках принятия решений, так как в Правилах № 314 имеются такие формулировки, как «в течение», например:



«На каждый случай инфекционного заболевания (подозрения), пищевого отравления, необычную реакцию на прививку составляется экстренное извещение, которое в течение 12 часов высылается в подразделения санитарно-эпидемиологического надзора и территориальные подразделения ведомства уполномоченного органа в сфере санитарно-эпидемиологического благополучия населения».

То есть при обнаружении признаков пищевого отравления у больного заключенного медицинский сотрудник или дежурный по специальному учреждению могут в своих корыстных целях создать условия, в которых у больного заключенного не будет выбора, и он в целях быстрого выздоровления (избавления от боли) может осуществить коррупционное правонарушение и пойти на дачу взятки, чтобы вышеуказанное экстренное извещение направили не в течение 5, 6, 7-12 часов, а в течение 20-60 минут.

Аналогичное дискреционное полномочие содержится в пункте 38 параграфа 2 главы 3, а также в пункте 2 статьи 93 УИК РК, где указано, что осужденные помещаются в карантинное отделение на срок до 15 суток, тогда как на практике практически во всех учреждениях уголовно-исполнительной системы осужденные находятся в карантине полностью

все 15 дней. То есть данная формулировка – до 15 дней создает условия, в которых привилегированным заключенным в период карантина может как сокращаться, так и продлеваться период пребывания в карантине за определенные денежные или иные вознаграждения медицинским сотрудникам ИУ.

- В пункте 42 параграфа 2 главы 3 перед помещением лиц, содержащихся в учреждении, в дисциплинарный изолятор, одиночную камеру, помещение временной изоляции для несовершеннолетних производится медицинский осмотр для определения возможности их содержания в перечисленных помещениях. Письменное заключение врача (фельдшера) о возможности или невозможности их водворения по состоянию здоровья оформляется в виде справки о состоянии здоровья. При невозможности проведения осмотра лиц, содержащихся в учреждении, а также при отсутствии видимых признаков опасного заболевания, отравления, травмы они помещаются в дисциплинарный изолятор, одиночную камеру, помещение временной изоляции для несовершеннолетних с обязательным медицинским осмотром в течение суток с момента водворения.

В данном пункте имеется коррупционный риск в виде того, что письменное заключение дается непосредственно врачом или фельд-

шером, которые в письменном заключении указывают возможность или невозможность водворения заключенного в изолятор.

Таким образом, у врача (фельдшера) есть право выбора, а также возможность истребовать от больного какие-либо запрещенные законом действия, взамен не водворения в дисциплинарный изолятор или одиночную камеру.

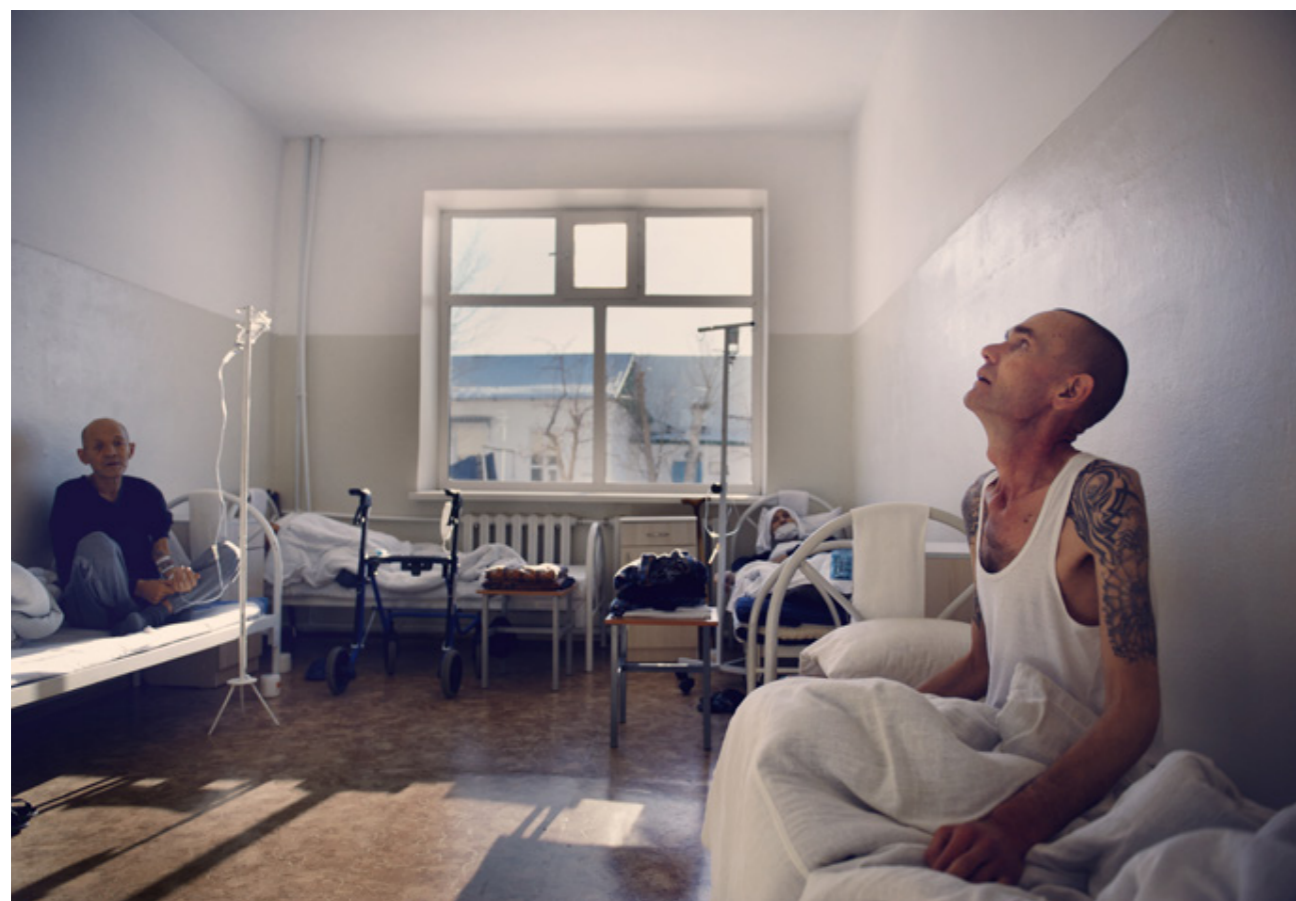
В этом пункте также имеется размытость и широта дискреционных полномочий, а именно: размытость в словосочетании – видимых признаков опасного заболевания. То есть при отсутствии наружных признаков ухудшения здоровья у заключенного могут быть внутренние признаки ухудшения здоровья, которые невозможно изучить при беглом осмотре телесного покрова и общего состояния больного заключенного. Таким образом, имеется угроза для здоровья заключенного. Широта дискреционных полномочий заключается в выражении – в течение суток с момента водворения.

Размытость может подвергнуть заключенного смертельной опасности в связи с отсутствием более детального обследования заключенного перед направлением его в дисциплинарный изолятор или одиночную камеру,

а дискреционные полномочия предусматривают возможность государственных органов, их должностных лиц действовать по своему усмотрению в зависимости от обстоятельств, принимать самостоятельно решения по вопросам, отнесенным к их компетенции, ***влиять на сроки и оказывать их в срочном порядке, либо затягивать до максимума в своих корыстных целях.***

8. Международный опыт по совершенствованию пенитенциарной системы

В материалах проведенного мониторинга широко представлена международная практика по совершенствованию пенитенциарной системы. Безусловно, такой опыт нужно изучать, анализировать и перенимать самое лучшее, приемлемое к казахстанским реалиям. Это будет способствовать дальнейшему реформированию и модернизации уголовно-исполнительной системы, позволит максимально приблизить ее к международным стандартам, обеспечивая соблюдение предусмотренных Конституцией РК и Конвенциями ООН прав человека.



ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ

1. Пенитенциарная система Казахстана структурно состоит из Комитета уголовно-исполнительной системы, территориальных департаментов и непосредственно исполняющих уголовные наказания учреждений и служб пробации. Сегодня учреждения уголовно-исполнительной системы имеют разные режимы содержания – от минимальной до полной безопасности. Географически они распределены неравномерно.
2. Наполняемость исправительных учреждений в целом по стране (приблизительно, из-за неполноты представленных сведений) менее 100 % (от 75 до 98 %), за редким исключением. Из-за проводимой политики гуманизации четко прослеживается тенденция снижения «тюремного населения». Имеется отдельная женская колония (в ДУИС по ВКО) и колония для несовершеннолетних (в ДУИС по г. Алматы). Женщины также отбывают наказание в отдельных колониях вместе с мужчинами на отведенных локальных участках.
3. Информация о количестве осужденных лиц в разрезе статей Уголовного кодекса позволяет констатировать динамику снижения количества осужденных за рассматриваемые годы, что связано с гуманизацией уголовного законодательства. Здесь широко представлены такие преступления, как убийства, кражи, грабежи, умышленное причинение тяжкого вреда здоровью, незаконное изготовление, переработка, приобретение, хранение, перевозка в целях сбыта, пересылка либо сбыт наркотических средств, психотропных веществ, их аналогов и другие виды преступлений. Из общего числа осужденных примерно **25 %** осуждены повторно.
4. Анализ нормативных правовых актов на наличие правовых коллизий, пробелов и норм, создающих условия для совершения коррупционных правонарушений, свидетельствует, что НПА, регулирующие правоотношения в сфере уголовно-исполнительного наказания, начиная от Уголовно-исполнительного кодекса РК и заканчивая ведомственными нормативными правовыми актами, содержат ряд норм, имеющих определенную дискреционную составляющую, что предполагает потенциальные коррупционные риски, возможность служебных злоупотреблений.
5. Вопрос о порядке перевода осужденных в учреждения иной степени опасности является чрезвычайно важным и чувствительным для осужденных. Здесь мы также наблюдаем отдельные нормы, имеющие коррупционную составляющую.
6. Процедуры, связанные с организацией предоставления осужденным лицам права на получение посылок, денежных переводов, свиданий, телефонных переговоров, прогулок и материально-бытового обеспечения, не регламентируют в полной мере отдельные процессы, включают дополнительные административные барьеры, что способствует возникновению коррупционных рисков.
7. Изучение процедуры сбора, подготовки и направления для последующего рассмотрения в суд материалов дел о предоставлении права на условно-досрочное освобождение либо замены неотбытой части наказания более мягким видом наказания либо сокращения срока назначения наказания показали, что они также содержат коррупционные риски. Причем это не ограничивается прохождением указанных материалов в рамках учреждений УИС, а также имеет место на стадии рассмотрения этих материалов в суде.
8. В ходе изучения вопросов организации медико-санитарного обеспечения осужденных лиц выявлены коррупционные риски. Связаны они со слабым материально-техническим обеспечением медико-санитарных частей, большим некомплектом врачебного персонала (из-за тяжелых условий труда, низкой зарплаты), несовершенством НПА, регулирующих эти вопросы.
9. Международная практика по совершенствованию пенитенциарной системы будет способствовать дальнейшему реформированию и модернизации уголовно-исполнительной системы, позволит максимально приблизить ее к международным стандартам.

РЕКОМЕНДАЦИИ

Пенитенциарная система, являясь закрытой и изолированной системой, создает идеальные условия для возникновения коррупционных рисков. Приведенные ниже рекомендации, безусловно, не могут быть исчерпывающими. Принципиальными условиями кардинального изменения ситуации в учреждениях уголовно-исполнительной системы являются прозрачность, открытость и прозрачность (в допустимых по закону пределах) происходящих в ней процессов, системность и комплексность предпринимаемых мер, направленных на предупреждение коррупционных рисков. Это достигается максимальным привлечением представителей институтов гражданского общества в составы рабочих комиссий, действующих в учреждениях УИС, проведением антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов, цифровизацией документооборота, созданием информационных банков данных, внедрением технических систем контроля и мониторинга в учреждениях УИС, обеспечение гласности посредством СМИ, социальных сетей, Интернета и др.

1. С учетом наличия в нормативных правовых актах, регламентирующих деятельность учреждений УИС, правовых коллизий, пробелов и норм, создающих условия для совершения коррупционных правонарушений, требуется кардинальная их переработка с целью снятия административных барьеров, регламентации отдельных процедур, исключения дискреционных норм. Частью этой работы может стать реализация конкретных рекомендаций, приведенных в материалах ДУИС по г. Алматы, ДУИС по Алматинской области, другим территориальным органам.
2. Вопросы о порядке перевода осужденных в учреждения иной степени опасности с учетом повышенной их коррупциогенности требуют значительной переработки в правовом плане. Кроме того, именно в этом вопросе должно быть обязательное участие в работе комиссии представителей общественности при определении «степени поведения осужденного». Также здесь представляется актуальной цифровизация всех этапов документирования поведения осужденных.

3. Процедуры, связанные с организацией предоставления осужденным лицам права на получение посылок, денежных переводов, свиданий, телефонных переговоров, прогулок и материально-бытового обеспечения, должны быть досконально регламентированы в действующих нормативных правовых актах, исключающих коррупционные риски. С этой целью следует провести их антикоррупционную экспертизу, исключая дискреционную монополию сотрудников исправительных учреждений.
4. Процедуры сбора, подготовки и направления для последующего рассмотрения в суд материалов дел о предоставлении права на условно-досрочное освобождение либо замены неотбытой части наказания более мягким видом наказания либо сокращения срока назначения наказания нуждаются в существенной переработке как с точки зрения нормативно-правовой регламентации, так и в организационном плане. С учетом предоставления должностным лицам исправительного учреждения практически неограниченных компетенций (поощрения, наказания, написание характеристики и др.) по формированию «платформы» для получения (или отказа) осужденным условно-досрочного освобождения либо замены неотбытой части наказания более мягким видом наказания либо сокращения срока назначения наказания возникает необходимость максимальной прозрачности и открытости этих процедур посредством цифровизации, созданием и использованием баз данных, широким привлечением представителей гражданского общества.

В контексте высказанного целесообразно внести необходимые изменения и дополнения в нормативное постановление Верховного Суда Республики Казахстан № 6 от 2 октября 2015 года в части уточнения условий УДО и ЗМН осужденных в целях установления единой правоприменительной практики и строгого соблюдения норм Уголовного и Уголовно-исполнительного кодексов.

5. По вопросу организации медико-санитарного обеспечения осужденных лиц внести изменения в статью 10 УИК РК касательно получения медицинской помощи осужденными в гарантированном объеме и порядке, установленном Кодексом РК «О здоровье народа и системе здравоохранения», переработать ведомственный нормативный правовой акт, регламентирующий эту сферу деятельности (приказ МВД РК от 7 июля 2015 года № 314 «Об утверждении Правил оказания медицинской помощи гражданам, свобода которых ограничена, а также отбывающих наказание по приговору суда в местах лишения свободы, помещенным в специальные учреждения»). В перспективе – реформирование ведомственного здравоохранения в УИС.
6. В контексте программных документов государства для рассматриваемой сферы требуется расширение возможностей применения альтернативных методов наказания, не связанных с лишением свободы. Развивать и укреплять службу пробации уголовно-исполнительной системы (на сегодня далеко еще в полной мере осуществляется работа по социальной адаптации и ресоциализации лиц, имеющих судимость). Создание современной и эффективной службы пробации.
7. Целенаправленно готовить высококвалифицированные кадры (юристов, педагогов-воспитателей, тюремных психологов, социальных работников и др.) для работы в учреждениях уголовно-исполнительной системы. В качестве базового вуза можно определить Костанайскую академию МВД РК им. Ш. Кабылбаева, исторически специализирующуюся на подготовке специалистов для пенитенциарной системы. Данный вуз должен стать центром академической и прикладной пенитенциарной науки, осуществлять научные разработки по проблематике УИС и внедрять их в практику.
8. Широкомасштабно осуществлять антикоррупционную деятельность в пенитенциарной системе, формировать навыки и стандарты антикоррупционного поведения и мышления, повышения антикоррупционной культуры сотрудников путем проведения соответствующих семинаров и тренингов, изучения антикоррупционного законодательства, формирования в коллективе атмосферы нетерпимости к коррупционным нарушениям.
9. На системной основе укреплять социальную защищенность сотрудников учреждений УИС посредством повышения заработной платы, обеспечения должным социальным пакетом, улучшением социального статуса и престижа профессии.
10. В вопросах совершенствования деятельности учреждений УИС Казахстана ориентироваться на передовые международные стандарты в области пенитенциарной системы, соблюдения прав и свобод человека.