



Посольство  
Великобритании  
Астана



Брифинг #1

# ВАЖНОСТЬ ПРЕДУПРЕЖДЕНИЯ КОРРУПЦИИ СРЕДИ СОТРУДНИКОВ ПЕНИТЕНЦИАРНЫХ УЧРЕЖДЕНИЙ

Обзор практики казахстанских тюрем, лучшей мировой практики и практических рекомендаций по предупреждению коррупции в уголовно-исполнительной системе

г. Астана, 2017 г.

## **КОРРУПЦИЯ В ПЕНИТЕНЦИАРНОЙ СИСТЕМЕ**

### **Казахстанская практика и международные документы**

Данная публикация подготовлена национальным экспертом Penal Reform International (Международная тюремная реформа) в Центральной Азии Саламатовым Е. А. 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.

Содержание публикации не обязательно отражает точку зрения Penal Reform International и организации-донора. Ответственность за содержание несет автор.

Астана, 2017 год

Международная тюремная реформа (PRI) является независимой неправительственной организацией, которая разрабатывает и продвигает справедливые, эффективные и соразмерные предложения в целях решения проблем уголовного правосудия во всем мире.

Для получения ежемесячных электронных бюллетеней необходимо подписаться на сайте [www.penalreform.org/keep-informed](http://www.penalreform.org/keep-informed)

## ВВЕДЕНИЕ

Казахстан, как полноправный субъект международного права, реализует политику борьбы с коррупцией, результатом которой является ратификация в 2008 году Конвенции ООН против коррупции, а также принятие ряда законов в этой сфере. Начиная с 2001 года непрерывно реализуются антикоррупционные программные документы. Действующая Антикоррупционная стратегия рассчитана на 2015-2025 годы. Также в стране приняты Законы «О противодействии коррупции» от 18 ноября 2015 года, «О государственной службе Республики Казахстан» от 23 ноября 2015 года, Этический кодекс государственных служащих Республики Казахстан (Правила служебной этики государственных служащих) от 29 декабря 2015 года и другие акты.

В то же время признается, что недостаточная прозрачность при принятии решений, затрагивающих наиболее значимые вопросы общественной жизни, отсутствие надлежащего гражданского контроля и учета общественного мнения в деятельности государственного аппарата ведут к избыточной бюрократии, административным барьерам и злоупотреблению должностными полномочиями, что в совокупности формирует негативные факторы, способствующие росту коррупционных проявлений... Вследствие коррупционных деяний происходит неправомерное извлечение материальных и нематериальных благ, результатом чего является подрыв интересов общества и снижение авторитета государственной власти<sup>1</sup>.

Конвенция Организации Объединенных Наций против коррупции от 31 октября 2003 года (статья 5)

**Каждое Государство-участник, в соответствии с основополагающими принципами своей правовой системы, разрабатывает и осуществляет или проводит эффективную и скоординированную политику противодействия коррупции, способствующую участию общества и отражающую принципы правопорядка, надлежащего управления публичными делами и публичным имуществом, честности и неподкупности, прозрачности и ответственности.**

В казахстанском законодательстве под коррупцией понимается «незаконное использование лицами, занимающими ответственную государственную должность, лицами, уполномоченными на выполнение государственных функций, лицами, приравненными к лицам, уполномоченным на выполнение государственных функций, должностными лицами своих должностных (служебных) полномочий и связанных с ними возможностей в целях получения или извлечения лично или через посредников имущественных (неимущественных) благ и преимуществ для себя либо третьих лиц, а равно подкуп данных лиц путем предоставления благ и преимуществ»<sup>2</sup>.

<sup>1</sup>Антикоррупционная стратегия Республики Казахстан на 2015-2025 годы, утверждена указом Президента РК от 26 декабря 2014 года № 986.

<sup>2</sup>Закон Республики Казахстан «О противодействии коррупции» от 18 ноября 2015 года (источник опубликования?)

## КРАТКАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА УГОЛОВНО-ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ СИСТЕМЫ

Пенитенциарная система Казахстана структурно состоит из Комитета уголовно-исполнительной системы (центральный аппарат), территориальных департаментов и непосредственно исполняющих уголовные наказания учреждений и служб пробации. Работники уголовно-исполнительной системы в подавляющем большинстве являются сотрудниками, несущими правоохранительную службу, которым присваиваются специальные звания.

Уголовно-исполнительная система наиболее тесное взаимодействие осуществляет с Национальной гвардией, которая выполняет задачи по:

- охране учреждений уголовно-исполнительной системы;
- контролю и надзору за поведением осужденных<sup>3</sup>;
- конвоированию осужденных и лиц, содержащихся под стражей.

В 2011 году уголовно-исполнительная система была вновь возвращена из Министерства юстиции в Министерство внутренних дел и в настоящее время является его структурным подразделением. Именно на ОВД, в соответствии с Законом «Об органах внутренних дел» от 23 апреля 2014 года, возложена задача по реализации государственной политики в сфере уголовно-исполнительной системы. Соответственно, Министерство внутренних дел несет всю полноту ответственности за состояние дел в системе исполнения уголовных наказаний, в том числе за коррупционные проявления.

Европейский кодекс политической этики, Рекомендации (2001)10, Комитет министров Совета Европы

**«Должно существовать четкое различие между ролью полиции и обвинения, ролью судебной и исправительной систем»**

В отношении статуса тюремной системы в правительственных структурах стран с устойчивой демократией сложилась практика, исключающая подчинение тюрем полиции. Это объясняется необходимостью недопущения злоупотреблений, в том числе коррупционных, неизбежно возникающих в условиях функционирования пенитенциарной системы в интересах уголовного преследования и обвинения.

В специальной литературе по этому поводу сказано следующее: «В плане разделения функций важно отметить необходимость четкого организационного разграничения между полицией и тюремной администрацией. Основная ответственность полиции заключается в расследовании преступления и аресте преступников. После того, как то или иное лицо было задержано или арестовано, оно должно как можно скорее предстать перед судебным органом и после этого должно оставаться под присмотром тюремной системы. Во многих странах тюремная администрация подчиняется Министерству юстиции. Это один из способов обеспечения разделения властей и акцентирования внимания на тесной связи, которая должна существовать между судебной властью и пенитенциарной системой»<sup>4</sup>.

Нахождение системы исполнения уголовных наказаний в том или ином органе правительственной структуры, а также передача ее из одного ведомства в

<sup>3</sup>Указанные две задачи не распространяются на учреждения для содержания несовершеннолетних, женщин, следственных изоляторов и единственного в Казахстане учреждения, именуемого тюрьмой.

<sup>4</sup>Койл Эндрю. Подход к управлению тюрьмой с позиций прав человека. Пособие для тюремного персонала. – Лондон: Международный центр тюремных исследований, 2002.

другой не должны влиять на соблюдение международных стандартов в области обращения с заключенными и качество управления тюрьмами.

Минимальные стандартные правила Организации Объединенных Наций в отношении обращения с заключенными (Правила Нельсона Манделы)

#### **Правило 1**

**Все заключенные должны пользоваться уважительным отношением вследствие присущего им достоинства и их ценности как человеческой личности. Ни один заключенный не должен подвергаться пыткам и другим жестоким, бесчеловечным или унижающим достоинство видам обращения или наказания, все заключенные должны быть защищены от них, и никакие обстоятельства не могут служить оправданием для них. Должна постоянно обеспечиваться охрана и безопасность заключенных, персонала, лиц, предоставляющих услуги, и посетителей.**

## **ФАКТОРЫ, СОПУТСТВУЮЩИЕ КОРРУПЦИИ В ПЕНИТЕНЦИАРНЫХ УЧРЕЖДЕНИЯХ**

Исследования показывают, что коррупция в тюрьмах обладает повышенной латентностью. Основным благоприятным фактором для такой латентности является закрытость тюремной системы.

Закрытость тюремных учреждений – это обязательное требование к их функционированию. Места содержания осужденных относятся к режимным объектам, поэтому во всех тюрьмах мира свободный доступ в них посторонним лицам исключен. По этой причине общество не имеет объективной картины происходящих явлений внутри пенитенциарных учреждений, а многие государственные структуры получают

представление о данной сфере в большей мере из служебной информации и официальных докладов представителей уголовно-исполнительной системы.

В то же время замкнутость пенитенциарной системы создает идеальные условия для распространения коррупции внутри нее. Осужденные не имеют возможности беспрепятственно и напрямую обратиться в антикоррупционную службу или другие правоохранительные органы по поводу вынуждения их к незаконным действиям, например, даче взятки.

Минимальные стандартные правила Организации Объединенных Наций в отношении обращения с заключенными (Правила Нельсона Манделы)

#### **Правило 56**

**1. Каждый заключенный должен иметь возможность ежедневно обращаться к директору тюремного учреждения или уполномоченному им сотруднику с заявлениями или жалобами.**

**2. Должна предоставляться возможность обращаться с заявлениями или жалобами к тюремным инспекторам во время проведения ими инспекций. Заключенные должны иметь возможность говорить с инспектором или каким-либо другим сотрудником инспекции свободно и в условиях полной конфиденциальности в отсутствие директора или других сотрудников учреждения.**

**3. Каждый заключенный должен иметь возможность обращаться к центральным органам тюремного управления и судебным или иным компетентным органам, включая те, что уполномочены пересматривать дело или принимать меры по исправлению положения, с заявлениями или жалобами по поводу обращения с ним, которые не должны подвергаться цензуре с точки зрения содержания.**

**4. Права, предусмотренные пунктами 1–3 настоящего правила, должны распространяться и на адвоката заключенного. В тех случаях, когда ни у заключенного, ни у его адвоката нет возможности осуществить такие права, это может сделать один из членов семьи заключенного или любое другое лицо, знакомое с обстоятельствами дела.**

В соответствии со статьей 14 УИК Казахстана «В учреждениях и органах, исполняющих наказание, обеспечивается функционирование специальных почтовых ящиков для подачи осужденными обращений на неправомерные действия их должностных лиц. С периодичностью один раз в неделю указанные обращения изымаются прокурором с участием представителей администрации учреждения или органа, исполняющего наказание, о чем составляется акт. Специальные почтовые ящики устанавливаются на территории и в помещениях учреждений и органов, исполняющих наказание, в доступных для осужденных местах».

Однако, как показывает практика, данные почтовые ящики во многих учреждениях не вызывают доверия у осужденных по той причине, что воспользовавшиеся ими не имеют гарантий, что не будут преследоваться из мести со стороны сотрудников учреждения. И это несмотря на то, что запрет на обращение жалобы во вред осужденному, подавшему жалобу, прописан законодательно (п. 9 ст. 14 УИК).

Осужденный, отбывающий лишение свободы и открыто заявивший о коррупционных деяниях сотрудников учреждения, автоматически ухудшает свое положение и подвергается давлению. Как правило, ситуация не ограничивается психологическим давлением со стороны сотрудников на данного осужденного, еще большую опасность, но уже физическую, для него будут представлять другие заключенные, сотрудничающие с администрацией учреждения на различной основе. То, что заявитель будет продолжать оставаться в данном учреждении и находиться в зависимости от тех, о чьих коррупционных действиях он сообщил, существенно снижает потенциал выявления пенитенциарной коррупции с помощью заявлений осужденных.

Закон Республики Казахстан  
«О противодействии коррупции» от 18 ноября  
2015 года

**Статья 24. Сообщение о коррупционных правонарушениях**

**3. Лицо, сообщившее о факте коррупционного правонарушения или иным образом оказывающее содействие в противодействии коррупции, находится под защитой государства и поощряется в порядке, установленном Правительством Республики Казахстан.**

В Казахстане на законодательном уровне предусмотрены эффективные правовые инструменты защиты потерпевших, свидетелей и других участников уголовного процесса. Помимо отдельной Главы 12 «Обеспечение безопасности лиц, участвующих в уголовном процессе» в Уголовно-процессуальном кодексе действует самостоятельный Закон «О государственной защите лиц, участвующих в уголовном процессе» от 5 июля 2000 года.

Статьей 7 данного Закона предусмотрены меры безопасности, среди которых:

- официальное предостережение лицу, от которого исходит угроза насилия или совершения других запрещенных уголовным законом деяний, о возможном привлечении его к уголовной ответственности;
- ограничение доступа к сведениям о защищаемом лице;
- личная охрана, охрана жилища и иного имущества;
- обеспечение в установленном порядке оружием, средствами индивидуальной защиты и техническими средствами;
- временное помещение в безопасное место;
- обеспечение конфиденциальности сведений о защищаемых лицах;
- замена документов;
- изменение внешности.



Однако указанные меры безопасности в условиях пенитенциарных учреждений не эффективны. Осужденный, заявивший о коррупции, все равно будет оставаться если не в данном, то в другом учреждении. Поэтому, осознавая негативные последствия для себя, например, в период наступления срока для условно-досрочного освобождения, осужденные не будут рисковать, вступая в конфликт с сотрудниками учреждения.

Таким образом, организационная закрытость пенитенциарных учреждений, как необходимое требование для безопасности общества, создает благоприятные условия для латентности тюремной коррупции.

Степень закрытости учреждений может быть различной и зависит от транспарентности пенитенциарной системы в целом. Тем не менее, общество имеет право и должно иметь возможность через правовые механизмы осуществлять мониторинг мест заключения и получать достоверную информацию о ситуации внутри них.

Минимальные стандартные правила Организации Объединенных Наций в отношении обращения с заключенными (Правила Нельсона Манделы)

#### **Правило 83**

**1. Должна существовать двойная система регулярных инспекций тюремных учреждений и пенитенциарных служб:**

**а) внутренние или административные инспекции, проводимые центральными органами тюремного управления;**

**б) внешние проверки, проводимые независимым от тюремной администрации органом, которым может быть компетентный международный или региональный орган.**

**2. В обоих случаях цель инспекций должна заключаться в том, чтобы удостовериться, что управление тюремными учреждениями осуществляется в соответствии с действующими законами, нормативно-правовыми актами, политикой и процедурами, что их работа соответствует задачам, поставленным перед пенитенциарными и исправительными службами, и что права заключенных защищены.**

В этом смысле в Казахстане созданы и функционируют такие инструменты общественного контроля, как Национальный превентивный механизм (глава 9 УИК) и Общественные наблюдательные комиссии (глава 8 УИК). Следует сразу оговориться, что в их компетенцию не входит выявление, предупреждение и борьба с коррупцией. Так, Национальный превентивный механизм действует в виде системы предупреждения пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания (ст. 39 УИК), а Общественная наблюдательная комиссия образуется для проведения общественного мониторинга обеспечения прав, свобод и законных интересов осужденных, содержащихся в учреждениях и органах, исполняющих наказание, в части условий их содержания, медико-санитарного обеспечения, организации труда, обучения и досуга (ст. 33 УИК).

Тем не менее, в случае получения от осужденных сообщения относительно коррупции в действиях администрации учреждения члены Общественной наблюдательной комиссии и участники Национального превентивного механизма обязаны передать данную информацию (обращение) в правоохранительные органы. В противном случае может наступить правовая ответственность за недонесение о преступлении или укрывательство преступления.

В этом контексте конструкция статьи 49 УИК касательно взаимодействия Уполномоченного по правам человека с государственными органами, в том числе правоохранительными, вызывает определенные вопросы. По смыслу нормы, на основании отчетов участников Национального превентивного механизма по результатам превентивных посещений Уполномоченный по правам человека не обязан, а имеет право обращаться к правоохранительным органам с ходатайством о начале досудебного расследования в отношении должностного лица, нарушившего права

и свободы человека и гражданина. Не сложно представить, что нарушение прав человека может выразиться в отказе начальником учреждения заключенному в законном праве получить полагающиеся ему льготы, например, в виде послабления режима отбывания наказания, которое сопровождается вымогательством.

С учетом изложенного редакция статьи 49 УИК требует доработки и уточнения.

Другим фактором, благоприятствующим латентности пенитенциарной коррупции, является взаимная заинтересованность в коррупции персонала тюрем и осужденных. Конечно, не всем заключенным и не во всех ситуациях выгодны такие взаимоотношения. Но, если речь идет о волевых, коммуникабельных и предприимчивых осужденных, либо с повышенными материальными и финансовыми возможностями, то, как показывает практика, они быстро налаживают с администрацией учреждения личные неформальные контакты. Это делает их привилегированными на фоне основной массы заключенных, они незаслуженно получают поощрения, а также избегают взысканий за очевидные нарушения. В итоге это благоприятно влияет на рассмотрение таких вопросов, как перевод осужденных внутри учреждения из одних условий отбывания наказания в другие, условно-досрочное освобождение, замена неотбытой части лишения свободы другим мягким видом наказания и т.п.

Коррупционные контакты с руководящими сотрудниками учреждения помогают осужденным также получать дополнительные свидания, посылки и телефонные переговоры, проживать в отдельных улучшенных спальнях помещениях, быть освобожденными от общих мероприятий, например, таких как построение на плацу, уборка территории и так далее.

Все это вызывает у основной части осужденных естественное чувство несправедливости и подрывает в их сознании авторитет уголовно-исполнительной системы.

Этический кодекс государственных служащих Республики Казахстан (Правила служебной этики государственных служащих) от 29 декабря 2015 года

**Несение государственной службы является выражением особого доверия со стороны общества и государства и предъявляет высокие требования к морально-этическому облику государственных служащих.**

**Общество рассчитывает, что государственные служащие будут вкладывать все свои силы, знания и опыт в осуществляемую ими профессиональную деятельность, беспристрастно и честно служить своей Родине – Республике Казахстан.**

Результаты коррупционных взаимоотношений также часто проявляются в проносе сотрудниками внутрь учреждения различных запрещенных предметов: спиртных напитков, наркотических средств, денег, сотовых телефонов и других востребованных у заключенных предметов и вещей. В одних случаях сотрудники проносят запрещенные предметы за определенное вознаграждение от самого заключенного, его родственников или друзей. В других случаях это делается с коммерческой целью, то есть приобретается за пределами учреждения по низкой цене и перепродается осужденным по более высокой. Также запрещенные предметы могут поступать через посылки, когда ответственный сотрудник учреждения за определенное вознаграждение не препятствует этому.

Конечно, такое происходит не во всех учреждениях, а только в тех, где уровень коррупции достаточно высок. В таких учреждениях осужденные, несмотря на запрет, имеют при себе наличные деньги



для подкупа персонала учреждения и пользуются средствами мобильной связи, которые используют также для организации коррупционных контактов сотрудников с нужными лицами на свободе.

Поступающие в учреждения УИС запрещенные предметы вызывают мультипликативный эффект. Так, находящиеся в обороте запрещенные предметы, особенно деньги, спиртные напитки, наркотические средства и психотропные вещества образуют вокруг себя инфраструктуру, поддерживаемую противоправными деяниями осужденных.

Антикоррупционная стратегия Республики Казахстан на 2015-2025 годы, утверждена указом Президента РК от 26 декабря 2014 года

**Оставляет желать лучшего уровень и качество социологических исследований, посвященных изучению проблем коррупции и эффективности принимаемых государством антикоррупционных мер.**

Попытки найти какую-либо актуальную на текущее время официальную статистику по изъятым запрещенным предметам не увенчались успехом. Последние подобные статистические данные приведены в Программе развития уголовно-исполнительной системы в Республике Казахстан на 2012–2015 годы: «Так, на протяжении последних лет наблюдается ежегодный рост изъятых запрещенных предметов. Из незаконного оборота только в 2011 году изъято более 11 млн. тенге, свыше 11 тонн спиртных напитков, более 10 тысяч средств мобильной связи и порядка 12,5 тысяч единиц колюще-режущих предметов»<sup>5</sup>.

Интерес представляет также вопрос о субъектах доставки и передачи осужденным запрещенных предметов, ответ на который тоже найти не удалось. Поэтому обратимся к исследованиям

российских ученых. Это будет вполне уместно и сопоставимо, так как организация исполнения лишения свободы в Казахстане и России схожи по известным историческим причинам.

Так, согласно результатам опроса практических работников исправительных учреждений, на территорию исправительных учреждений доставляют и передают осужденным запрещенные предметы следующие лица: вольнонаемные сотрудники – 28%; родственники и знакомые осужденных – 25,1%; осужденные, пользующиеся правом передвижения без конвоя, – 11,6%; иные граждане, имеющие доступ в ИУ, – 5,3%; аттестованные сотрудники – 38,4%<sup>6</sup>. Как видно, две трети нарушений (66,4%) совершаются аттестованными сотрудниками и вольнонаемными, то есть работающими в учреждении на постоянной основе.

Согласно требованиям Правил посещения учреждений уголовно-исполнительной системы, все лица, посещающие учреждение, в том числе персонал УИС и военнослужащие Национальной гвардии, несущие службу в данном учреждении, должны предупреждаться об ответственности за пронос запрещенных предметов, после чего проходить процедуру досмотра, в том числе через стационарный металлодетектор, установку персонального досмотра человека и с помощью носимого металлодетектора.

Однако, как показал выборочный опрос действующих сотрудников казахстанских учреждений УИС, данное требование не всегда выполняется. Причиной этому являются: попустительство по службе, дружеские отношения между сотрудниками, нежелание портить отношения с сослуживцами, отсутствие требовательности в этом вопросе со стороны руководства, сложившаяся

<sup>5</sup>Утверждена постановлением Правительства Республики Казахстан от 9 июня 2012 года № 775

<sup>6</sup>Марков В.П., Сивцов С.А. Основные факторы, способствующие распространению коррупционных проявлений в пенитенциарной системе России // Вестник уголовно-исполнительной системы. 2011. № 4 С. 19.

практика не проверять друг друга, а иногда соучастие в проносе запрещенных предметов.

«Правила внутреннего распорядка учреждений уголовно-исполнительной системы», утверждены приказом Министра внутренних дел Республики Казахстан от 17 ноября 2014 года № 819

**16. Персоналу учреждений не допускается вступать в какие-либо отношения с осужденными и их родственниками, не вызываемые интересами службы, а также пользоваться их услугами, не регламентированными уголовно-исполнительным законодательством и**

Коррупционные взаимоотношения между сотрудниками и заключенными приводят к тому, что администрация учреждения постепенно начинает терять контроль над учреждением. Во-первых, прекратить неслужебные коррупционные связи всегда труднее, чем начать, так как это встречает сопротивление со стороны осужденных, привыкших извлекать из этого выгоды для себя. Во-вторых, любой сотрудник, позволивший себе получить материальную или финансовую выгоду от заключенного, автоматически становится заложником этих отношений. В подобной ситуации часть управленческих функций со временем неформально переходит в руки небольшой части заключенных, которая через психологическое и физическое насилие насаждает внутри основной массы осужденных так называемую тюремную субкультуру, из которой извлекает для себя и коррупционной части администрации учреждения материальные выгоды.

Вот как описана данная ситуация в европейских источниках: «В пенитенциарных системах некоторых стран люди, возглавляющие тюрьмы, утратили управление своими учреждениями и позволили сильным группам заключенных создать нелегальную систему контроля как над

заключенными, так и над персоналом. Иногда такое случается при нехватке персонала. Зачастую администрация проявляет к таким заключенным особое отношение в части жилого помещения, еды и других удобств, что поощряет их к осуществлению надзора или управления другими заключенными. Такие отношения всегда открыты для злоупотребления и их не следует допускать. Подавляющее большинство заключенных положительно отнесется к твердому и справедливому методу управления со стороны персонала, поскольку если персонал не держит управление тюрьмой в своих руках, то этот вакуум заполняется сильными, волевыми заключенными. Возможен и альтернативный вариант – если отсутствует достаточно твердое управление со стороны верхнего руководства, то отдельные члены персонала вполне могут установить свои собственные неформальные методы управления. В любом из этих случаев жизнь для подавляющего числа заключенных становится весьма неприятной»<sup>7</sup>.

Опыт многих стран показывает, что проблему незаконного проноса сотрудниками внутрь учреждения запрещенных предметов лучше всего решить следующим способом – это проявлять ответственным за функцию досмотра сотрудникам такие качества, как принципиальность, профессионализм и неподкупность. Можно установить на входе в учреждение суперсовременное сканирующее оборудование, но оно будет абсолютно бесполезным в условиях коррупции.

Минимальные стандартные правила Организации Объединенных Наций в отношении обращения с заключенными (Правила Нельсона Манделы)

#### **Правило 77**

**Все сотрудники тюремных учреждений всегда должны вести себя и выполнять свои обязанности так, чтобы служить примером для заключенных и завоевывать их уважение.**

<sup>7</sup>Койл Эндрю. Подход к управлению тюрьмой с позиций прав человека. Пособие для тюремного персонала. – Лондон: Международный центр тюремных исследований, 2002.

Очень многое зависит от начальника пенитенциарного учреждения. Например, в казахстанских учреждениях не принято подвергать процедуре досмотра руководство, а иногда и лиц, которые с ними следуют внутрь учреждения. Все ограничивается проверкой документов и оформлением пропуска. Однако если по опыту западных стран начальник заведения на своем примере будет требовать качественный досмотр, то отношение службы досмотра к другим сотрудникам будет таким же принципиальным.

## КОРРУПЦИОННЫЕ РИСКИ В УГОЛОВНО-ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ СИСТЕМЕ

Для эффективной борьбы с коррупцией в уголовно-исполнительной системе очень важно выявить звенья в деятельности пенитенциарных учреждений, в которых имеются наиболее благоприятные условия для злоупотребления служебными полномочиями, иными словами, выявить коррупционные риски.

Антикоррупционная стратегия Республики Казахстан на 2015-2025 годы, утверждена указом Президента РК от 26 декабря 2014 года

**В системе противодействия коррупции основополагающим звеном является выявление и минимизация коррупционных рисков, условий и причин, сопутствующих их возникновению.**

**Оценка коррупционных рисков, уровня их распространенности в различных сферах и отраслях способствует выявлению пробелов в государственном, в том числе нормативно-правовом, регулировании антикоррупционной деятельности, проблем, возникающих в механизмах государственно-правового регулирования, а также выработке мер, направленных на совершенствование правоприменительной практики в процессе антикоррупционной деятельности.**

Анализ законодательства, пенитенциарной практики и выборочного опроса бывших осужденных показал, что наибольшие коррупционные риски имеются в тех сферах, где затрагиваются чувствительные права заключенных и где для принятия того или иного решения у персонала учреждений имеются дискреционные полномочия. В частности, отбывающие лишение свободы лица очень чувствительно реагируют на:

- получение поощрений и взысканий;
- определение степени их поведения в соответствии с номами УИК;
- перевод внутри учреждения из одних условий в другие;
- получение свиданий с родственниками, телефонные переговоры, посылки;
- перевод в иное учреждение;
- рассмотрение в суде вопросов условно-досрочного освобождения и замены неотбытой части лишения свободы другим мягким видом наказания.

Несмотря на раздельное перечисление указанных вопросов, в жизни осужденных они тесно взаимосвязаны между собой. Так, получение взысканий и поощрений напрямую влияет на определение степени поведения осужденного по шестиуровневой шкале, которая включает 3 положительные и 3 отрицательные степени. В свою очередь, от степени поведения зависит нахождение осужденного в тех или иных условиях внутри учреждения. От этих условий уже зависит количество разрешаемых свиданий с родственниками, телефонных переговоров, посылок и бандеролей, лимита расходования денег на личные нужды. От степени поведения также зависит вопрос изменения вида учреждения в сторону его ужесточения или смягчения. Кроме того, история взысканий и поощрений учитывается судом при рассмотрении вопросов условно-досрочного освобождения и замены неотбытой части лишения свободы другим мягким видом наказания.

Минимальные стандартные правила Организации Объединенных Наций в отношении обращения с заключенными (Правила Нельсона Манделы)

**Правило 95**

**В каждом тюремном учреждении следует иметь систему льгот и разрабатывать различные методы обращения с разными категориями заключенных, чтобы поощрять их к хорошему поведению, развивать в них чувство ответственности, прививать им интерес к их перевоспитанию и добиваться их сотрудничества.**

Таким образом, получение осужденным поощрения или взыскания является для него ключевым вопросом, напрямую влияющим на его дальнейшую жизнь в пенитенциарном учреждении. Именно с этого вопроса, как показало исследование, начинается цепочка коррупционных рисков в так называемой прогрессивной системе отбывания наказания.

В соответствии со статьей 128 УИК за хорошее поведение, добросовестное отношение к труду, учебе, активное участие в работе добровольных образований и воспитательных мероприятиях, принятие мер по возмещению ущерба, причиненного преступлением, к осужденным применяются следующие меры поощрения:

- 1) объявление благодарности;
- 2) награждение подарком;
- 3) премирование;
- 4) предоставление дополнительного краткосрочного свидания;
- 5) разрешение дополнительного расходования денег в сумме до одного месячного расчетного показателя на покупку продуктов питания и предметов первой необходимости в праздничные дни;
- 6) досрочное снятие ранее наложенного взыскания;
- 7) разрешение проводить выходные и праздничные дни за пределами учреждения с девяти до восемнадцати часов (к осужденным, отбывающим наказание в учреждении минимальной безопасности).

Согласно статье 131 УИК, за нарушение установленного порядка отбывания наказания к осужденным применяются следующие меры взыскания:

- 1) замечание;
- 2) выговор;
- 3) дисциплинарный штраф в размере до двух месячных расчетных показателей;
- 4) водворение в дисциплинарный изолятор на срок до пятнадцати суток;
- 5) перевод в одиночные камеры на срок до шести месяцев;
- 6) отмена права проживания вне общежития и запрещение выхода за пределы территории учреждения в свободное от работы время на срок до тридцати суток (к осужденным, отбывающим наказание в учреждении минимальной безопасности).

Статья 133 УИК уполномочивает начальников учреждений и лиц, исполняющих их обязанности, применять меры поощрения и взыскания в полном объеме. Заместители начальника учреждения имеют право применять меры поощрения в виде: 1) объявления благодарности; 2) разрешения дополнительно расходовать деньги на покупку продуктов питания и предметов первой необходимости; 3) досрочного снятия взыскания, ранее наложенного заместителем начальника учреждения на несовершеннолетнего, а также налагать меры взыскания в виде замечания и выговора.

В целом уголовно-исполнительное законодательство достаточно подробно регламентирует вопросы поощрений и взысканий осужденных, в том числе порядок их применения. И как уже отмечалось выше, получение поощрений и взысканий является для осужденных очень чувствительным моментом, так как напрямую отражается на их правовом положении.

Особенность этих поощрений и взысканий заключается в том, что лицо, находясь в местах лишения свободы, неизбежно их получает, поэтому зависим



от них. В отличие от свободного общества, где человек может быть успешным без каких-либо поощрений или аутсайдером без взысканий, в учреждениях УИС требуется постоянная оценка личности заключенного, результаты которой приобщаются в его личное дело. А так как места лишения свободы организованы по принципу подавления воли человека (учреждения на постсоветском пространстве особенно) и где почти каждый шаг осужденного расписан, то для получения взыскания не требуется больших усилий. Достаточно быть в плохих взаимоотношениях с сотрудниками учреждения, чтобы получать взыскания за малейшую нерасторопность в соблюдении установленного порядка отбывания наказания.

Что же касается поощрений, то главным основанием их получения является хорошее поведение, под которым, с точки зрения пенитенциарной практики, считается такое поведение, которое указывает на приспособленность лица к жизни, прежде всего, в условиях изоляции, а не в свободном обществе после освобождения. Чтобы получить поощрение, осужденным необходимо демонстрировать свою высокую исполнительность к требованиям администрации учреждения. Несмотря на то, что статья 11 УИК обязывает осужденных выполнять только законные требования сотрудников учреждений или органов, исполняющих наказание, на практике в условиях изоляции и полной зависимости осужденные зачастую готовы выполнить любые требования для того, чтобы подтвердить свою лояльность администрации учреждения и получить поощрение.

Закон Республики Казахстан «О государственной службе» от 23 ноября 2015 года

**Статья 50. Дисциплинарные проступки, дискредитирующие государственную службу**  
**1. Дисциплинарными проступками, дискредитирующими государственную**

**службу, в настоящем Законе признаются следующие деяния государственных служащих:**

**2) использование своих должностных полномочий при решении вопросов, связанных с удовлетворением своих материальных интересов либо близких родственников и свойственников;**

**4) оказание неправомерного предпочтения физическим и (или) юридическим лицам при подготовке и принятии решений;**

**11) явное воспрепятствование физическим или юридическим лицам в реализации их прав, свобод и законных интересов;**

**16) принятие за исполнение своих государственных или приравненных к ним функций любого вознаграждения в виде денег, услуг и иных форм от физических лиц...**

Опрос сотрудников пенитенциарных учреждений подтвердил, что именно в вопросе применения мер поощрения и взыскания имеются большие коррупционные риски. Как уже отмечалось, осужденные, имеющие материальные возможности, пытаются установить с ответственными сотрудниками учреждений УИС неслужебные отношения, позволяющие им получать незаслуженно поощрения и избегать взыскания либо досрочно снимать наложенные взыскания.

Риск коррупционных злоупотреблений особенно повышается в период, предшествующий рассмотрению материалов осужденного в суде о его возможном условно-досрочном освобождении или замене неотбытой части лишения свободы более мягким видом наказания. Суд учитывает характеризующие материалы, представленные администрацией учреждения, в которых при определенных коррупционных факторах могут отсутствовать сведения о предыдущих взысканиях осужденного. Для создания мнимого положительного мнения о заключенном несложно изъять из его личного дела выписки из приказов о взысканиях. В этих случаях документальные следы полученных ранее



взысканий останутся только в служебных документах учреждения (номенклатурных делах), которые без целенаправленной установки никто не будет перепроверять.

«Правила проведения воспитательной работы с осужденными к лишению свободы», утверждены приказом Министра внутренних дел Республики Казахстан от 13 августа 2014 года №508

**22. При фактическом отбытии осужденными установленной законом части срока наказания для возможного решения вопроса об изменении условий отбывания наказания, вида учреждения, УДО, ЗМН, начальник отряда составляет на осужденных характеристику, по форме согласно приложению 7 к настоящим Правилам,**

Одним из способов нейтрализации указанного коррупциогенного фактора могло бы стать создание информационной базы данных осужденных, куда вносились бы все значимые сведения о них. Органы прокуратуры в рамках проверки направляемых учреждениями УИС материалов в суды, а также судьи во время рассмотрения ходатайств осужденных могли бы пользоваться указанной информационной системой и иметь более полные и объективные сведения об осужденных. Такие служебные информационные базы функционируют во многих развитых странах, к ним имеет доступ ограниченное количество должностных лиц с помощью своего электронного ключа.

Создание подобной базы данных осужденных неоднократно инициировалось и в Казахстане. Так, в Плане по реализации Программы развития уголовно-исполнительной системы в Республике Казахстан на 2012-2015 годы были запланированы «разработка и внедрение централизованной автоматизированной

базы данных УИС», на что в 2015 году предусматривалось 617 млн. тенге<sup>8</sup>.

Позже данная идея (была перенесена) в План мероприятий по реализации Государственной программы дальнейшей модернизации правоохранительной системы Республики Казахстан на 2014-2020 годы, где на ее создание и внедрение в течение 2014-2015 годов также предусматривалось 615,9 млн<sup>9</sup>. тенге.

Однако, несмотря на инициирование данного мероприятия на уровне вышеизложенных важных государственных документов, централизованной автоматизированной базы данных УИС в Казахстане до настоящего времени не создано, что сохраняет условия для коррупционных рисков в вопросах поощрения и взыскания осужденных.

Этический кодекс государственных служащих Республики Казахстан (Правила служебной этики государственных служащих) от 29 декабря 2015 года

**5. Государственные служащие должны:  
13) не допускать совершения проступков и иных правонарушений, за которые законом предусмотрена дисциплинарная, административная либо уголовная ответственность.**

<sup>8</sup>Утверждена постановлением Правительства Республики Казахстан от 9 июня 2012 года № 775.

<sup>9</sup>Утверждена постановлением Правительства Республики Казахстан от 1 апреля 2014 года № 292.

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

---

Вышеизложенный материал не охватывает всех граней коррупции в уголовно-исполнительной системе. Есть коррупциогенные сферы, являющиеся общими для всех органов государственной службы, например, государственные закупки, списание материальных ресурсов, «кадровый бизнес» и другие. В данной работе были затронуты лишь некоторые коррупционные аспекты, возникающие во взаимоотношениях между сотрудниками учреждений УИС и осужденными.

Очень многое в борьбе с коррупцией в УИС зависит от качества персонала тюрем, а именно – от их морально-волевых установок. Осужденные лица, сталкиваясь в местах лишения свободы с коррупционными злоупотреблениями со стороны сотрудников, ощущают свое бессилие. Попытки противостоять этому в условиях изоляции приводят к ухудшению их положения. Поэтому зачастую они вынуждены принять существующие негласно правила взаимоотношений, что полностью подрывает уголовно-исполнительную концепцию государства, основанную на идее исправления преступников.

Государству следует уделять больше внимания уголовно-исполнительной системе, повысить ее авторитет в общественном сознании и придать ее деятельности транспарентность, а также сделать пенитенциарную службу более престижной. Как справедливо отметил один из руководителей Международного центра тюремных исследований Эндрю Койл: «В любом демократическом обществе работа в тюрьме является государственной службой. Тюрьмы, равно как школы и больницы, являются такими организациями, управление которыми должны осуществлять гражданские власти на благо общества. Тюремное руководство должно в той или иной мере отчитываться перед парламентом, а общественность должна регулярно получать информацию о состоянии дел и обстановке в тюрьмах. Министры и руководители высшего звена должны недвусмысленно дать понять, что они высоко ценят работу, выполняемую сотрудниками тюрем, а широкой публике необходимо напоминать о том, что работа в тюрьме является важной государственной службой»<sup>10</sup>.

---

<sup>10</sup>Койл Эндрю. Подход к управлению тюрьмой с позиций прав человека. Пособие для тюремного персонала. – Лондон: Международный центр тюремных исследований, 2002.



Региональное Представительство Penal Reform International (PRI)  
(Международная тюремная реформа) в Центральной Азии  
Казахстан, 010000, Астана, микрорайон Караоткель 2, ул.Шарбаколь 6/5, офис 2  
Тел/факс: +7 7172 79-88-84, 76-99-34, 76-99-35  
Email: [pricentralasia@penalreform.org](mailto:pricentralasia@penalreform.org)