

Пакирдинов Бауржан Мухамеджанович,

Соискатель института философии и политико-правовых исследований НАН КР Бишкек, Кыргызская Республика



<http://dx.doi.org/10.26739/2181-9130-2017-12-6>

СПОСОБЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ЗАКОННОСТИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ УГОЛОВНО ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ СИСТЕМЫ РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН: ВИДЫ И ПРАВОВАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА

Аннотация: В настоящей статье автором рассматриваются основные способы обеспечения законности в деятельности органов уголовно-исполнительной системы Республики Казахстан при исполнении уголовных наказаний. В ходе проведенного исследования, автор приходит к выводу о том, что наиболее значимыми видами (формами) контроля за процессом исполнения наказаний в органах уголовно-исполнительной системы, являются: ведомственный контроль, прокурорский надзор и судебный контроль.

Ключевые слова: законность, обеспечение законности, способы обеспечения законности, уголовно-исполнительная система, исполнение наказаний.

Pakirdinov Baurzhan Mukhamedzhanovich,

Researcher of the Institute of philosophy and political and legal studies of NAS KR Bishkek, Kyrgyz Republic

WAYS TO ENSURE THE LEGALITY OF ACTIVITIES OF BODIES OF CRIMINAL EXECUTIVE SYSTEM OF THE REPUBLIC OF KAZAKHSTAN: TYPES AND LEGAL CHARACTERISTICS

Abstract: in this article the author considers the main ways to ensure the legality of the activities of the criminal Executive system of the Republic of Kazakhstan in the execution of criminal penalties. In the course of the study, the author comes to the conclusion that the most significant types (forms) of control over the process of execution of sentences in the bodies of the criminal Executive system are: departmental control, prosecutorial supervision and judicial control.

Key words: legitimacy, rule of law, ways of ensuring the rule of law, penitentiary system, the penitentiary.

ҚОЗОҒИСТОН РЕСПУБЛИКАСИНING ЖИНОЯТ ИЖРО ТИЗИМИ ОРГАНЛАРИ ФАОЛИЯТИНИНГ ҚОНУНИЙЛИГИНИ ТАЪМИНЛАШ УСУЛЛАРИ: ТУРЛАРИ ВА ҲУҚУҚИЙ ХУСУСИЯТЛАРИ

Аннотация: Ушбу мақолада муаллиф Қозоғистон Республикаси жиноят-ижроия тизими органлари фаолиятида жиноий жазоларни бажаришда қонунийликни таъминлашнинг асосий усулларини кўриб чиқади. Тадқиқот давомида муаллиф жиноят-ижроия тизимидаги жазони ижро этиш жараёнини назорат қилишнинг энг муҳим турлари (шакллари)ни: идоравий назорат, прокурор назорати ва суд назоратини ёритиб ўтган.

Калит сўзлар: қонунийлик, қонунийликни таъминлаш, қонунийликни таъминлаш усуллари, жиноят-ижроия тизими, жазони ижро этиш.

For citation: Pakirdinov Baurzhan Mukhamedzhanovich. WAYS TO ENSURE THE LEGALITY OF ACTIVITIES OF BODIES OF CRIMINAL EXECUTIVE SYSTEM OF THE REPUBLIC OF KAZAKHSTAN: TYPES AND LEGAL CHARACTERISTICS. Journal of Law Research. 2017, 12 vol., issue 1, pp. 37-44

Исполнение наказания является завершающей стадией уголовно-правового принуждения лица, совершившего уголовное правонарушение. От эффективности наказания и качества его исполнения во многом зависит результативность деятельности всей уголовной юстиции государства в вопросе борьбы с преступностью. Можно своевременно раскрыть уголовное правонарушение, тщательно расследовать уголовное дело, грамотно организовать судебный процесс, вынести законный и обоснованный обвинительный приговор, но если осужденный, находясь в исправительном учреждении (далее - ИУ), не почувствует наказания, если этого наказания, как предупредительной меры, не осознают другие, если, наконец, что самое главное, не принять всех необходимых мер для исправления осужденных, то вся предыдущая профилактическая работа, а также деятельность органов дознания, предварительного следствия, прокуратуры или суда будет сведена на нет.

В решении указанной задачи заинтересовано все общество, поэтому оно через систему государственных и общественных институтов устанавливает постоянный контроль за деятельностью должностных лиц уголовно-исполнительной системы (далее - УИС), осуществляющих исполнение наказания.

Под контролем за деятельностью УИС следует понимать систему наблюдения и проверки соответствия деятельности учреждений и органов, исполняющих наказания, требованиям уголовно-исполнительного законодательства и иных нормативных правовых актов в целях выявления и устранения имеющихся нарушений и их предупреждения в будущем [1, с. 33].

Основные цели контроля: обеспечение законности в деятельности учреждений и органов, исполняющих уголовные наказания; их должностных лиц; поддержание стабильного уровня законности и правопорядка в ИУ; повышение эффективности наказаний.

Сущность контроля за деятельностью уголовно-исполнительных органов заключается в том, что уполномоченные на то государственные органы и общественные организации, используя организационно-правовые способы и средства, выясняют, не допущены ли в деятельности подконтрольных учреждений и органов УИС и их должностных лиц какие-либо нарушения законности и, если таковые имеются, то своевременно устраняют их, восстанавливают нарушенные при этом права, привлекают виновных к ответственности, принимают меры по предотвращению нарушений законности и служебной дисциплины.

Контроль как способ обеспечения законности в деятельности КУИС МВД РК, а также его должностных лиц характеризуется определенными признаками.

Д.М. Овсянко, мнение которого мы разделяем, выделяет следующие признаки [2, с. 183-184]:

- между контролирующим органом (должностным лицом) и подконтрольным объектом в большинстве случаев существуют отношения подчиненности или подведомственности (лучше всего этот принцип просматривается в ведомственном контроле за деятельностью ИУ);

- объектом контроля является как законность, так и целесообразность деятельности ИУ. Закон (нормативный правовой акт), как правило, предоставляет администрации ИУ определенную свободу выбора, не предлагая жесткой модели поведения для каждой конкретной ситуации, отсюда - необходимость строгого контроля не только за законностью, но и за целесообразностью действий контролируемых лиц (хотя все сферы деятельности ИУ строго регламентированы в законе, отдельные направления, например, воспитательная работа, труд осужденных, предполагают инициативу представителей администрации, адаптацию к конкретным условиям и т.п.);

- субъект контроля наделяется правом отменять либо обжаловать (опротестовывать) незаконные решения и действия сотрудников ИУ;

- в соответствующих случаях контролирующий вправе применять к нарушителям законности меры воздействия.

Наряду с признаками контроля в науке принято выделять его принципы: законности, объективности, независимости, гласности, сохранения государственной, служебной и иной охраняемой законом тайны.

В зависимости от того, на какой стадии деятельности органов или учреждений УИС проводится проверка, различают предварительный, текущий и последующий контроль.

Контроль, осуществляемый за учреждениями и органами уголовно-исполнительной системы со стороны других органов (судебной власти, прокуратуры, общественных организаций), именуется внешним контролем, а осуществляемый вышестоящими органами внутри УИС, - внутренним.

Контроль за деятельностью должностных лиц УИС имеет большое социально-правовое значение. Прежде всего, в процессе контроля за исполнением уголовных наказаний обеспечивается соблюдение принципа законности. Несмотря на достаточно высокий уровень преступности в стране, профессионально-целевые задачи борьбы с нею должны достигаться на основе и во исполнение закона. Иные формы деятельности правоохранительных органов, в том числе исполняющих наказания, формы и методы, не основанные на строгом

соблюдении закона, дискредитируют государство в современных условиях. Таким образом, контроль служит эффективным средством обеспечения персоналом ИУ прав и законных интересов осужденных.

Обеспечение правового положения лиц, отбывающих наказания, путем различных форм государственного и общественного контроля признано приоритетной задачей в ряде международных соглашений с участием Республики Казахстан. Введение международного, расширение национальных форм контроля (учреждение и функционирование в Казахстане института Уполномоченного по правам человека) за деятельностью персонала по обращению с осужденными, особенно в местах лишения свободы, придает особую актуальность рассматриваемым вопросам.

Контроль за деятельностью персонала одновременно служит средством выявления и устранения причин и условий нарушений законности в учреждениях УИС. Он также влияет и на совершенствование правовой основы законности, особенно ведомственных нормативных правовых актов в случае противоречия их действующему законодательству. Информация о применении и исполнении законов и основанных на них нормативных правовых актов позволяет судить и о качестве самих законов, пробелах и противоречиях, имеющих в них.

Вскрывая имеющиеся нарушения законности в правоприменительной деятельности органов УИС, определяя наиболее целесообразные меры взыскания за них, контроль формирует правосознание персонала, ориентирует его на безусловное и точное соблюдение законов. И в этом отношении он имеет не только профилактическое, но и воспитательное значение.

Контроль за деятельностью персонала исправительных учреждений не самоцель, а необходимое средство повышения эффективности процесса исполнения наказания и применения к осужденным исправительного воздействия. В процессе контроля становится возможным обнаружить и устранить выявленные в деятельности персонала недостатки.

Значение контроля за деятельностью учреждений УИС и их должностных лиц проявляется также в том, что он позволяет экономно расходовать и перераспределять выделяемые государством на содержание Комитета уголовно-исполнительной системы материальные средства, столь необходимые стране на решение иных социальных задач.

Значительная "тяжесть" обеспечения законности в деятельности персонала исправительных колоний в демократическом государстве лежит на самом обществе. Контроль за деятельностью персонала, осуществляемый с использованием средств массовой информации, общественных форм, позволяет лучше информировать общественность об условиях отбывания наказания в том или ином учреждении, экономических и иных трудностях, стоящих перед уголовно-исполнительной системой в целом.

Это, в свою очередь, способствует снижению социального напряжения в обществе, вызванного наличием различных взглядов на темпы и цели проводимых в уголовно-исполнительной системе реформ. Может быть, и не всегда в каждом конкретном случае отдельным представителям общественности либо их объединениям удастся восстановить то или иное правоотношение в соответствии с положениями конституционного и уголовно-исполнительного закона.

Но здесь важна позиция, принципиальная настроенность, готовность стоять за законы даже в том случае, когда очевиден проигрыш, поскольку только массовые общественные выступления в пользу права, закона и законности могут постепенно изменить восприятие названных явлений. Рано или поздно, обществу, всем людям придется осознать, что законность - нужная социальная ценность, вне утверждения которой очень многое теряется,

И последним после государственных и общественных институтов, но первым по своей внутренней энергии и силе средством обеспечения принципа законности и лучшим "контролером" в сфере исполнения уголовных наказаний следует назвать человека. Все "формализованные" институты приводятся в движение его мыслью, чувством и поступком. Если сотрудник УИС инертен, безразличен, неуважителен к закону и всему, что с ним и вокруг него происходит, то вряд ли можно надеяться, что закон как фактор жизни состоится, а законность кем-либо и где-либо будет обеспечена.

Более ста лет назад немецкий правовед Рудольф Иеринг в известном сочинении "Борьба за право" сформулировал ряд мыслей, которые, скорее всего, будут актуальны всегда. Они напрямую относятся к проблеме обеспечения законности в деятельности УИС, как нам кажется, должны быть усвоены всеми, кто понимает ее цель и сущность. Вот некоторые из них: "Жизнь права есть борьба, борьба народов, государственной власти, сословий, индивидуумов; борьба за право есть обязанность правомочного по отношению к себе самому; борьба за право есть поэзия характера; право есть, для личности моральное условие ее существования, а защита его - ее собственное моральное основание; защита права есть обязанность перед обществом; каждый есть прирожденный борец за право в интересах всего общества; борьба есть вечная работа права" [3, с. 5, 16, 33].

Таково в общем назначение контроля за деятельностью уголовно-исполнительной системы РК.

Достижение целей и соблюдение принципов контроля не предполагают образование единого и всеобъемлющего контрольного органа, стоящего над всеми ветвями власти, что противоречило бы принципу разделения властей, поэтому контрольные полномочия за деятельностью уголовно-исполнительной системы установлены законодательством отдельно по каждому виду государственного контроля [2, с. 186-187].

Виды и порядок контроля за деятельностью по исполнению наказаний определены в разделе 2 Уголовно-исполнительного кодекса Республики Казахстан и конкретизированы в законах РК и нормативно-правовых актах соответствующих министерств и ведомств.

Виды контроля могут быть классифицированы по различным основаниям. В зависимости от субъектов, которые осуществляют контроль, различаются международный, государственный и общественный контроль [1, с. 34].

В настоящее время деятельность персонала ИУ находится под пристальным вниманием международного сообщества. Дело в том, что многие государства мира являются участниками международных соглашений, закрепляющих общепризнанные стандарты обращения с осужденными, соблюдение их политических, гражданских и социально-экономических прав и свобод. Не составляет исключения и Республика Казахстан, которая подписала почти все международные соглашения в этой сфере. В связи с этим за деятельностью

персонала ИУ, как основного субъекта соблюдения правил обращения с осужденными, устанавливается не только национальный, внутригосударственный, но и международный контроль.

Международный контроль за исправительными учреждениями осуществляется в следующих формах:

- периодическое представление Республикой Казахстан докладов о соблюдении прав осужденных;

- сообщение иностранного государства о нарушениях прав и законных интересов, применении пыток, других бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания к осужденным;

- индивидуальные жалобы лиц, находящихся под юрисдикцией РК, на нарушения в ИУ;

- посещение учреждений и органов, исполняющих наказания.

Государственный контроль за деятельностью персонала исправительных учреждений имеет несколько видов. В нем следует выделить контроль органов государственной власти и местных исполнительных органов, судебный контроль и прокурорский надзор.

К органам государственной власти относятся Президент Республики Казахстан, Парламент (Мажилис и Сенат) Республики Казахстан и Правительство Республики Казахстан.

Контрольные функции Президента РК вытекают из его правового положения как главы государства и гаранта Конституции РК, прав и свобод граждан, в том числе и осужденных (последние остаются гражданами РК). Система президентского контроля включает в себя рассмотрение предложений, заявлений и жалоб осужденных, их адвокатов и родственников, общий контроль за уголовно-исполнительной системой, входящей в структуру исполнительной власти. На основании п. 15 ст. 44 Конституции РК, Президент РК осуществляет помилование.

Парламентский контроль за учреждениями и органами уголовно-исполнительной системы осуществляется в процессе деятельности депутатов Парламента РК. Так, согласно ст. 27 Конституционного Закона "О Парламенте Республики Казахстан и статусе его депутатов" Депутаты Парламента РК вправе обратиться с парламентским запросом к должностным лицам государственных органов дать на сессии Парламента обоснованное разъяснение или изложить позицию по вопросам, входящим в компетенцию этого органа или должностного лица [4]. В числе вопросов, входящих в компетенцию этих органов и включаемых в запрос, могут быть вопросы деятельности персонала учреждений и органов, исполняющих наказания.

Правительство Республики Казахстан в соответствии с п. 14 ст. 9 Конституционного Закона "О правительстве Республики Казахстан" в пределах своих полномочий обеспечивает реализацию правовой политики; разрабатывает и реализует меры по охране и защите прав и свобод граждан, обеспечению законности и правопорядка [5].

Большое значение в контроле за деятельностью УИС имеет ведомственный контроль как разновидность контроля органов исполнительной власти. Согласно ст. 28 УИК РК, ведомственный контроль осуществляется вышестоящими органами управления и их должностными лицами. Порядок осуществления ведомственного контроля определяется законодательством Республики Казахстан.

Контроль Уполномоченного по правам человека, не являющийся, на наш взгляд, полноценным государственным контролем, занимает промежуточное положение между государственным и общественным контролем и является независимой и самостоятельной формой обеспечения законности в УИС. Ограниченность данного вида контроля состоит в том, что в Указе Президента РК "Об учреждении должности Уполномоченного по правам человека" [6] фактически не предусмотрены властные рычаги для осуществления Уполномоченным своих прав, требования Уполномоченного об устранении того или иного выявленного им нарушения законности в ИУ необязательны для исполнения, администрация учреждения вправе не согласиться с ними. В таких случаях роль Уполномоченного сводится к обязанности обратить внимание на нарушение компетентных должностных лиц.

Контроль Уполномоченного по правам человека в Республике Казахстан за деятельностью исправительных учреждений осуществляется путем защиты прав и законных интересов лиц, попадающих в сферу деятельности уголовно-исполнительной системы, а именно осужденных, их родственников и сотрудников персонала.

Деятельность Уполномоченного в этой сфере регламентирована Указом Президента РК "Об учреждении должности Уполномоченного по правам человека" и частично УИК РК. В соответствии с указанными актами Уполномоченный принимает и рассматривает обращения на нарушения законности в ИУ; обжалует в суды общей юрисдикции незаконные действия должностных лиц ИУ; обращается в компетентные органы с ходатайствами о возбуждении дисциплинарного производства либо уголовного дела в отношении виновных сотрудников Комитета уголовно-исполнительной системы; посещает места лишения свободы, а также в необходимых случаях направляет специальные доклады о нарушениях прав граждан в УИС Президенту РК, в Парламент или Правительство РК, а также в заинтересованные министерства и ведомства.

Деятельность исправительных учреждений, связанная с исполнением наказаний, находится под контролем не только международных организаций и государственных структур, но и общественности.

Согласно ч. 1 ст. 31 УИК РК общественный контроль осуществляется в форме деятельности общественных наблюдательных комиссий и национального превентивного механизма. При этом, общественный контроль осуществляется в целях оказания содействия лицам, содержащимся в исправительных учреждениях и следственных изоляторах, в осуществлении их прав и законных интересов в части условий содержания, медико-санитарного обеспечения, организации труда, досуга и обучения, предусмотренных законодательством Республики Казахстан. Однако несмотря на то, что до настоящего времени закон, регулирующий контроль общественных объединений, не принят, общественный контроль за деятельностью исправительных колоний имеет место.

Общественный контроль можно подразделить на определенные виды:

- контроль общественной наблюдательной комиссии;
- контроль через национальный превентивный механизм.

За длительную историю человечества были перепробованы и другие способы, формы и процедуры контроля за законностью, в том числе и в сфере исполнения уголовных наказаний, и практически все они показали ограниченность своих

возможностей. Скорее всего, причина такого положения состоит в том, что соответствующие средства не применялись с необходимой последовательностью и, главное, системностью. Мы считаем, что в вопросе контроля за обеспечением законности в любой деятельности, в том числе по исполнению наказаний, основную позицию занимает не количество контролирующих структур, а качество, профессионализм их деятельности, которая должна быть непрерывной, одновременной, всесторонней, комплексной, системной, слаженной и пр.

Занимаясь изучением проблем обеспечения законности в деятельности уголовно-исполнительной системы РК, мы приходим к выводу, что наиболее значимыми видами (формами) контроля за процессом исполнения наказаний в данном ведомстве являются три, причем в большей степени: ведомственный контроль и прокурорский надзор, и в меньшей - судебный контроль.

Сноски/References/Иқтибослар

1. Токубаев З.С. Правовое положение осужденных к лишению свободы по законодательству Республики Казахстан: Автореф. дис. ... докт. юрид. наук. - Караганда, 2009. - 43 с. (Tokubaev Z. S. Legal status of persons sentenced to imprisonment under the legislation of the Republic of Kazakhstan: abstract. dis. ... doctor. the faculty of law. sciences'. - Karaganda, 2009. - P. 43.)

2. Овсянко Д.М. Административное право: Учеб. пособие. - М.: Юрист, 2001. - 468 с. (Ovsyanko D. M. Administrative law: Studies. benefit. - M.: Jurist, 2001. - 468 p.)

3. Иеринг Рудольф. Борьба за право. - М.: Феникс, 1991. - 98 с. (Rudolf Iering. Fight for the right. - Moscow: Phoenix, 1991. - 98 p.)

4. Конституционный Закон Республики Казахстан "О Парламенте Республике Казахстан" от 16 октября 1995 года № 2529 // <http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z950002529>. (Constitutional Law № 2529 of 16 October 1995 On the Parliament of the Republic of Kazakhstan <http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z950002529>.)

5. Конституционный Закон Республики Казахстан "О правительстве Республики Казахстан от 18 декабря 1995 г. № 2688 // <http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z950002688>. (Constitutional Law of the Republic of Kazakhstan "on the government of the Republic of Kazakhstan dated December 18, 1995 № 2688 // <http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z950002688> Нм)

6. Указ Президента Республики Казахстан "Об учреждении должности Уполномоченного по правам человека" от 19 сентября 2002 года № 947 // САПП Республики Казахстан, 2002 г., № 30, ст. 328. (Decree of the President of the Republic of Kazakhstan "on the establishment of the post of Commissioner for human rights" of 19 September 2002 № 947 // SAPP of the Republic of Kazakhstan, 2002, № 30, art.)