

О проекте Указа Президента Республики Казахстан "Об утверждении Комплексной стратегии социальной реабилитации граждан, освободившихся из мест лишения свободы и находящихся на учете службы пробации, в Республике Казахстан на 2017 - 2019 годы"

Постановление Правительства Республики Казахстан от 2 ноября 2016 года № 655

Правительство Республики Казахстан **ПОСТАНОВЛЯЕТ:**
внести на рассмотрение Президента Республики Казахстан проект Указа Президента Республики Казахстан «Об утверждении Комплексной стратегии социальной реабилитации граждан, освободившихся из мест лишения свободы и находящихся на учете службы пробации, в Республике Казахстан на 2017 – 2019 годы».

П р е м ь е р - М и н и с т р

Республики Казахстан

Б. Сагинтаев

Об утверждении Комплексной стратегии социальной реабилитации граждан, освободившихся из мест лишения свободы и находящихся на учете службы пробации, в Республике Казахстан на 2017 – 2019 годы

В целях формирования комплексной эффективной системы социальной реабилитации граждан, освободившихся из мест лишения свободы и находящихся на учете службы пробации, **ПОСТАНОВЛЯЮ:**

1. Утвердить прилагаемую Комплексную стратегию социальной реабилитации граждан, освободившихся из мест лишения свободы и находящихся на учете службы пробации, в Республике Казахстан на 2017 – 2019 годы (далее – Комплексная стратегия)

2. Правительству Республики Казахстан совместно с центральными государственными органами и местными исполнительными органами:

1) разработать и утвердить до 31 декабря 2016 года План мероприятий по реализации Комплексной стратегии;

2) принять иные меры, вытекающие из настоящего Указа.

3. Контроль за исполнением настоящего Указа возложить на Администрацию Президента Республики Казахстан.

4. Настоящий Указ вводится в действие со дня его подписания и подлежит официальному опубликованию.

**Комплексная стратегия
социальной реабилитации граждан, освободившихся из мест лишения
свободы и находящихся на учете службы пробации,
в Республике Казахстан на 2017-2019 годы Содержание**

В в е д е н и е

1. Анализ текущей ситуации и обусловленность социальной реабилитации граждан, освободившихся из мест лишения свободы и находящихся на учете службы пробации

1.1. Содержание процесса реабилитации лиц, освободившихся из мест лишения свободы и находящихся на учете службы пробации

1.2. Проблемные аспекты

1.3. Международная практика

2. Цель и задачи Комплексной стратегии

3. Концептуальные направления социальной реабилитации граждан, освободившихся из мест лишения свободы и находящихся на учете службы пробации

3.1. Совершенствование организационных основ ресоциализации и нормативной правовой базы

3.2. Создание условий для улучшения процесса ресоциализации граждан, освободившихся из мест лишения свободы и находящихся на учете службы пробации

3.3. Совершенствование механизма социальной адаптации осужденных через построение системы социального сопровождения

3.4. Развитие кадрового потенциала и научных основ процесса ресоциализации

4. Мониторинг и оценка эффективности реализации Комплексной стратегии

Введение

В своем Послании «Стратегия «Казахстан-2050»: новый политический курс состоявшегося государства» Глава государства подчеркнул, что, несмотря на достигнутые успехи, в Казахстане до сих пор существуют социальные группы, которые не интегрировались в общий модернизационный процесс. Требуется устранить дисбаланс, влияющий на моральное состояние и общественные ожидания людей, и предоставить всем слоям общества возможность найти свое достойное место в

о б щ е с т в е .

Основываясь на политическом курсе, определяемом главным стратегическим документом страны, Программа Президента Республики Казахстан «План нации – 100 конкретных шагов» выделяет в качестве одной из ключевых составляющих реформирования системы обеспечения верховенства закона – выстраивание эффективной системы социальной реабилитации граждан, освободившихся из мест лишения свободы и находящихся на учете службы пробации.

С первых дней независимости Казахстан уделяет пристальное внимание проблемам пенитенциарной системы, работе с гражданами, отбывающими наказание в местах лишения свободы. Реализованы адекватные меры по снижению тюремного населения и развитию института исполнения наказаний, не связанных с изоляцией от общества. Сегодня в этих направлениях достигнуты значительные успехи.

Ключевым аспектом проводимых реформ стали положения Концепции правовой политики Республики Казахстан на период с 2010 по 2020 годы (далее – Концепция правовой политики), определяющие в качестве основного вектора гуманизацию уголовного политики.

Как показывают положения международных документов и положительный опыт зарубежной практики, эффективность процесса ресоциализации зависит от многих обстоятельств, в том числе, как от проведенной работы по подготовке осужденных к освобождению, так и от социально-психологической помощи, оказанной в адаптационный период после освобождения.

Особое место в этом процессе отведено учреждениям уголовно-исполнительной системы, так как сложившаяся система отбывания наказания накладывает определенный отпечаток: ослабляет семейные, родственные связи, способствует потере осужденным навыков рационального и правильного использования своих ресурсов и принятия адекватных решений в различных жизненных ситуациях на свободе.

Кроме того, исключительное значение имеет сопровождение человека после освобождения, эффективность механизма по его полноценному возвращению в общество, содействие в решении возникших социально-правовых проблем на первоначальном этапе.

Адаптация бывших осужденных это задача не только органов уголовно-исполнительной системы. Помочь в этом сложном вопросе может комплексное сотрудничество всех уполномоченных государственных органов и неправительственных организаций.

Первый шаг по вопросу ресоциализации осужденных был принят в рамках мер по повышению эффективности правоохранительной деятельности и судебной системы в Республике Казахстан, когда функции по организации и осуществлению социальной адаптации и реабилитации лиц, отбывших уголовные наказания, были переданы в ведение местных исполнительных органов.

Так, Законом Республики Казахстан от 10 января 2011 года «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам исключения противоречий, пробелов, коллизий между нормами права различных законодательных актов и норм, способствующих совершению коррупционных правонарушений» социальная реабилитация лиц, освобожденных из мест лишения свободы, возложена на местные исполнительные органы.

В рамках реализации положений Концепции правовой политики в 2012 году в структуре уголовно-исполнительной инспекции были созданы подразделения службы пробации, которая осуществляет не только контроль за поведением осужденных, но и оказывает им содействие в получении социально-правовой помощи, включающей в себя трудоустройство, получение образования и профессии, оказание медицинских услуг, юридической, психологической и иной социальной помощи.

С 1 января 2015 года введен в действие Уголовно-исполнительный кодекс, в котором предусмотрены нормы, регламентирующие процесс ресоциализации осужденных, освобождающихся из мест лишения свободы. Ведущая роль отводится ключевым аспектам модернизации и развития механизма комплексной реализации возможностей государственных органов, общественных объединений и граждан в оказании лицам, освободившимся из мест лишения свободы и находящимся на учете службы пробации, необходимого объема социально-правовых услуг. Особый акцент сделан на повышении эффективности взаимодействия всех субъектов правоотношений.

Комплексная стратегия социальной реабилитации граждан, освободившихся из мест лишения свободы и находящихся на учете службы пробации, в Республике Казахстан на 2017 – 2019 годы (далее – Комплексная стратегия) ориентирована на устранение предпосылок социальной дезадаптации и депривации гражданина после освобождения из мест лишения свободы и в период нахождения на учете службы п р о б а ц и и .

Претворение в жизнь положений Комплексной стратегии основывается на нормах законодательства, носит последовательный и методичный характер, обеспечивает неприкосновенность и реализацию гражданином всех прав, свобод и законных интересов, провозглашенных Конституцией Республики Казахстан. Положения Комплексной стратегии могут корректироваться с учетом мониторинга и объективной оценки текущего состояния и эффективности достижений, полученных в ходе ее реализации.

1. Анализ текущей ситуации и обусловленность социальной реабилитации граждан, освободившихся из мест лишения свободы

и находящихся на учете службы пробации 1.1 Содержание процесса реабилитации лиц, освободившихся из мест лишения свободы и находящихся на учете службы пробации

В структуре уголовно-исполнительной системы (далее – УИС) 92 учреждения, из них 74 учреждения и 18 следственных изоляторов.

Благодаря принятым государством мерам в сфере реформирования и гуманизации уголовной политики происходит ежегодное снижение тюремного населения. Так, в 2015 году численность лиц, содержащихся в учреждениях УИС, составила 39945 (2014 г. – 47939, 2013 г. – 49821).

Вместе с тем, увеличивается численность осужденных, прошедших по учетам службы пробации. Так, численность лиц, прошедших по учетам службы пробации, составила в 2015 году 47862 граждан (в 2014 г. – 39530; в 2013 г. – 34309).

Ежегодно увеличивается количество лиц, освободившихся из мест лишения свободы. Из учреждений в 2015 году освобождено – 16218 осужденных (2014 г. – 11255; 2013 г. – 9020).

В социальной помощи нуждаются все лица, освободившиеся из мест лишения свободы, которым в первое время после освобождения необходимо адаптироваться к условиям жизни на свободе, нужны средства для проживания и поиска работы.

В Казахстане создана правовая основа реализации механизма ресоциализации.

Уголовно-исполнительное законодательство определяет значение термина «пробация» как комплекса мер, вырабатываемых и реализуемых индивидуально в отношении лица, подпадающего под пробацию, для коррекции его поведения с целью предупреждения совершения им новых уголовных правонарушений.

Отдельные направления социальной помощи государства регламентированы законодательством: Кодекс Республики Казахстан «О здоровье народа и системе здравоохранения», законы Республики Казахстан «О занятости населения», «О пенсионном обеспечении в Республике Казахстан», «О государственных социальных пособиях по инвалидности, по случаю потери кормильца и по возрасту в Республике Казахстан», «О специальных социальных услугах», «О социальной защите инвалидов»,

Программа «Дорожная карта занятости 2020» и другие.

В настоящее время в учреждениях функционируют 57 общеобразовательных школ, где ежегодно обучается более 3500 человек.

Приоритетным направлением ресоциализации осужденных является устройство на работу в учреждениях УИС, за последние 3 года этот показатель составил в 2015 году 55,5% трудоустроенных из общего числа трудоспособных лиц (2014 г. – 51,4%; 2013 г. – 49,6 %).

За последние годы Комитетом уголовно-исполнительной системы Министерства внутренних дел Республики Казахстан (далее – Комитет УИС) принят ряд мер,

направленных на улучшение производственно-хозяйственной деятельности предприятий УИС и создание дополнительных рабочих мест для максимального трудоустройства осужденных.

Привлекаются к сотрудничеству субъекты малого и среднего бизнеса, их число ежегодно растет. Субъектами предпринимательства, желающими открыть новые производства на незадействованных производственных площадях учреждений УИС, используются инструменты государственной поддержки предпринимателей, предусмотренные программами «Производительность 2020», «Экспортер – 2020», «Дорожная карта бизнеса 2020».

На вебсайте Комитета УИС создан блог «Занятость в колониях» с разделами: проект занятости; история успехов заключенных; 100 дел для заключенных; виртуальная ярмарка-выставка товаров и услуг заключенных; 1000 бизнес-идей, список профессионалов по специальностям, что позволило разместить дополнительные заказы на предприятиях УИС.

С начала текущего года уже 132 субъектам переданы в доверительное управление незадействованные производственные площади, что позволило дополнительно трудоустроить более 1 750 осужденных.

Основными видами производственной деятельности субъектов предпринимательства являются производство строительных материалов, товаров народного потребления, швейных изделий, изготовление изделий из металла, разведение животноводства и многое другое.

Особое внимание в учреждениях уделяется профессиональному обучению осужденных, не имеющих профессии и специальности. В учреждениях функционируют 47 профессиональных колледжей, где более 3 500 осужденных обучаются по 35 рабочим специальностям.

Медицинская помощь осужденным предоставляется в рамках гарантированного объема бесплатной медицинской помощи и включает профилактические, диагностические и лечебные медицинские услуги. Все осужденные пофамильно внесены в Регистр прикрепленного населения медицинских организаций здравоохранения (далее – РПН), что позволяет их обеспечить обслуживанием на равных условиях с гражданским населением. К проведению профилактических осмотров осужденных на постоянной основе привлекаются специалисты системы гражданского здравоохранения.

В системе УИС функционируют 3 соматические, 4 противотуберкулезные и 1 психиатрическая больницы.

В результате принимаемых мер за последние 5 лет в учреждениях УИС численность больных туберкулезом снизилась в 1,7 раза, количество впервые выявленных больных туберкулезом снижено на 56%. В целом общая смертность снижена на 39%, смертность от туберкулеза – на 67,4%.

Эффективным инструментом социальной реабилитации граждан является институт пробации. В настоящее время в Казахстане действует служба пробации, включающая в себя две модели пробации – условно-приговорную и постпенитенциарную, которая наряду с контрольными функциями, оказывает содействие в получении социально-правовой и иной помощи.

Динамика развития службы пробации показывает, что на протяжении 3-х лет выросло количество лиц, которым оказана социально-правовая помощь.

Так, в 2015 году подучетным лицам оказана социально-правовая помощь – 21562, в том числе: 7271 – лечение, 8754 – психологическое сопровождение, 153 – образование, 3363 – трудоустройство, 277 – восстановление документов, 6112 – иная помощь (2014 г. – 8349 (3404 – лечение, 2607 – психологическое сопровождение, 187 – образование, 938 – трудоустройство, 286 – восстановление документов, 2496 – иная помощь), 2013 г. – 4419 (1700 – лечение, 190 – психологическое сопровождение, 190 – образование, 656 – трудоустройство, 206 – восстановление документов, 1300 – иная помощь).

Анализ показывает, что созданные условия для ресоциализации осужденных имеют положительные тенденции, как при исполнении наказаний в виде лишения свободы, так и при исполнении наказаний, не связанных с лишением свободы. В учреждениях республики отмечается снижение количества нарушений среди осужденных в расчете на 1000 человек. Так, в 2015 году было совершено 294 нарушения, из них 64 злостных (2014 г. – 386 (92), 2013 г. – 449 (98)).

При увеличении количества лиц, состоящих на учете службы пробации, произошло снижение количества совершенных ими повторных преступлений. В 2015 году состояло на учете 26221 человек, при этом было совершено 455 повторных преступлений (2014 г. – 21423 (671), 2013 г. – 1971 (744)).

Созданы условия для социальной адаптации несовершеннолетних. Так, по учетам служб пробации за 2015 год прошло 438 (2014 г. – 595, 2013 г. – 731) несовершеннолетних осужденных, к наказаниям, не связанным с лишением свободы. В 2015 году 37 подучетным лицам оказана социально-правовая помощь (2014 г. – 23, 2013 г. – 65).

Совместно с участковыми инспекторами по делам несовершеннолетних осуществляется профилактическая работа с несовершеннолетними, состоящими на учете служб пробации.

Взаимодействие с местными исполнительными органами (акиматы, органы здравоохранения, образования, занятости населения, юстиции), предприятиями и неправительственными организациями является одним из основных направлений процесса ресоциализации граждан.

К примеру, Центр социально-правовой поддержки «Шанс» оказывает помощь акиматам в ресоциализации несовершеннолетних с девиантным поведением, реализует проект «Поддержка несовершеннолетних и женщин, имеющих детей, находящихся в

конфликте с законом, развитие системы социально-правовых услуг для реабилитации несовершеннолетних правонарушителей».

На сегодняшний день в республике имеется одно учреждение средней безопасности для содержания несовершеннолетних в городе Алматы, в котором по состоянию на 1 октября 2016 года отбывает наказание 44 несовершеннолетних осужденных (2015 г. – 69, 2014 г. – 95, 2013 г. – 125). Применение государством мер по гуманизации уголовного законодательства привело к ежегодному снижению численности несовершеннолетних осужденных.

На территории учреждения имеются общеобразовательная и профессиональная школы.

В целях повышения эффективности воспитательного воздействия на осужденных и оказания помощи администрации учреждения созданы попечительские советы, родительские комитеты из числа родителей и других близких родственников осужденных.

В работе с несовершеннолетними осужденными принимают участие многие организации города, учебные заведения, общественные объединения, религиозные конфессии и неправительственные организации (далее – НПО).

В рамках реализации проекта «Усиление медицинских и социальных служб в женских и детских исправительных учреждениях Казахстана» представительством НПО «Международная тюремная реформа» (PRI) в Центральной Азии в учреждении открыты курсы информатики и хлебопроизводства с получением сертификатов.

Кроме того, привлекаются другие НПО к работе с несовершеннолетними осужденными – общественные фонды «Вега», «Жетіағаш», «Возроди село», «Сәт Астана», «Кредо», «Международная Ассоциация Социальных Проектов», «Союз ветеранов Афганистана», «Доверие плюс», «СПИД Фонд Восток-Запад», которые проводят тренинги, беседы на нравственные темы, спортивные мероприятия, конкурсы рисунков, лекции по трудовому и бытовому устройству после освобождения, психокоррекционные мероприятия.

В рамках работы консультативно-совещательного органа при акимате города Алматы управлениями культуры, физической культуры и спорта оказано содействие в организации различных мероприятий (общегородские акции, к примеру «Подросток – Закон – Безопасность»).

Также уже в течение 5 лет с осужденными работает научно-исследовательская группа Казахского государственного женского педагогического университета, которая проводит психолого-педагогические исследования, оказывает педагогическую помощь в ресоциализации несовершеннолетних осужденных после освобождения.

Местные исполнительные органы устанавливают квоты рабочих мест для лиц, освобожденных из мест лишения свободы и состоящих на учете службы пробации, а также поощряют физических и юридических лиц, их трудоустраивающих.

Государственная политика в сфере занятости населения направлена на обеспечение полной, продуктивной и свободно избранной занятости граждан и реализуется, в том числе путем осуществления мероприятий, способствующих занятости лиц, испытывающих трудности в поиске работы.

Из числа лиц, обратившихся за мерами социальной поддержки, наибольшая доля приходится на лиц, освободившихся из мест лишения свободы, – 42,2 % (28000 чел.), из них наибольшая доля обратилась в Карагандинской 11,2 % (3100 чел.) и Костанайской 10,1 % (2800 чел.) областях.

В соответствии с Законом Республики Казахстан «О занятости населения» лица, освобожденные из мест лишения свободы и состоящие на учете службы пробации, пользуются приоритетным правом трудоустройства на социальные рабочие места, прохождения профессионального обучения.

Это реализуется через участие в мероприятиях Программы «Дорожная карта занятости 2020». В рамках Программы этим лицам в приоритетном порядке предоставляется государственная поддержка в виде профессионального обучения и дальнейшего трудоустройства, содействия развитию предпринимательства путем предоставления микрокредита на открытие или расширение собственного дела в сельской местности, а также организации добровольного переезда из населенных пунктов с низким экономическим потенциалом в центры экономического роста в рамках потребностей работодателя.

Для более эффективной работы по трудоустройству лиц, освобожденных из мест лишения свободы, территориальными органами УИС совместно с центрами занятости населения осуществляется обмен информацией об освобожденных лицах с указанием их возраста, даты освобождения, места жительства, образования и специальности.

По данным акиматов областей, городов Астаны и Алматы за период с 2012 по 2015 годы подписали социальные контракты с центрами занятости населения 819 человек, из числа освобожденных из мест лишения свободы, из них трудоустроены 791 человек, в том числе на постоянные рабочие места 423 человек. Прошли профессиональное обучение по заявкам работодателей на востребованные специальности 115 человек.

Также в рамках программ развития регионов за указанный период из 6708 освобожденных из мест лишения свободы, обратившихся в поисках работы, 54,2% или 3635 человек трудоустроены, в том числе в рамках квоты – 2245 человек. Временными рабочими местами охвачено 1076 человек. Завершили обучение по востребованным на рынке труда специальностям за счет средств местного бюджета 653 человека.

Установлены стандарты оказания услуг в условиях медико-социального учреждения стационарного и полустационарного типа, надомного обслуживания, в случае наличия инвалидности и достижения пенсионного возраста, в условиях организаций временного пребывания (Центры социальной адаптации для лиц без определенного места жительства (далее – ЦСА), дома (отделения) ночного пребывания

), в случаях отсутствия документов, удостоверяющих личность, бездомности и отсутствия средств к существованию.

Граждане, освободившиеся из мест лишения свободы и находящиеся на учете службы пробации, Законом Республики Казахстан «О специальных социальных услугах» могут признаваться лицами, находящимися в трудной жизненной ситуации, что предоставляет им право на получение комплекса специальных социальных услуг в области социальной защиты населения.

В период с 2011 по 2015 годы специальные социальные услуги в области социальной защиты населения были оказаны 3700 гражданам, освободившимся из мест лишения свободы. Из числа лиц, обратившихся в органы занятости и социальных программ, 68% были направлены службами пробации, 53% – социальной защиты, местной полицейской службой и учреждениями УИС.

Анализ текущей ситуации показал, что государством созданы условия для дальнейшего совершенствования и внедрения механизмов социальной реабилитации граждан, освободившихся из мест лишения свободы и находящихся на учете службы пробации, путем качественного улучшения деятельности государственных органов, привлечения к этой деятельности неправительственных организаций, усиления института межведомственного взаимодействия и взаимодействия государства и общества.

1.2. Проблемные аспекты

Несмотря на проводимую в учреждениях УИС воспитательную и социально-психологическую работу среди осужденных, отбывание наказания в закрытом учреждении среди лиц, преступивших закон, накладывает отпечаток на развитие личности, его психологическую зависимость от режимных требований, формирует иждивенческий настрой. Все перечисленное требует кропотливой работы по реинтеграции личности в общество, оказанию ей помощи по целому ряду вопросов после освобождения.

Особый интерес к вопросу ресоциализации вызван тем, что на сегодняшний день в деятельности государственных органов не в полной мере налажен механизм взаимодействия с какими-либо внешними структурами и ресурсами.

При местных исполнительных органах действуют консультативно-совещательные органы (далее – КСО), задачей которых является оказание содействия деятельности органов и учреждений, исполняющих уголовные наказания и меры уголовно-правового воздействия, а также по организации социальной и иной помощи лицам, отбывшим уголовные наказания. Работа КСО зачастую имеет формальный характер, поскольку выносимые решения носят рекомендательный характер.

На сегодняшний день практически отсутствует опыт привлечения негосударственных инвестиций в государственные программы и проекты по социальной реабилитации граждан, освободившихся из мест лишения свободы и

находящихся на учете службы пробации.

Проблемы освобождающегося из мест лишения свободы гражданина, прежде всего, психологического плана, социального и трудового устройства, правового и медицинского характера, не дают ему возможности быстро адаптироваться на свободе, стать полноценным членом общества. Возникает необходимость адаптационного переходного периода для осужденного перед полным освобождением, требуются разработка и внедрение механизмов мотивации подучетного гражданина к правопослушному поведению, включающих его участие в реабилитационных программах и профилактических мероприятиях.

Статистика за последние 4 года свидетельствует о том, что из учреждений УИС ежегодно освобождается в среднем от 8000 до 16000 человек, около 1000 из которых не имеют постоянного места жительства и, соответственно, нуждаются в жилье и работе в первоначальный период жизни на свободе.

Сегодня решение проблем трудового и бытового устройства этих граждан возложено на центры социальной адаптации и реабилитации лиц, отбывших уголовные наказания (далее – центры). Однако в Казахстане такие центры, находящиеся в ведении местных исполнительных органов, функционируют лишь в четырех регионах – городах Кокшетау, Кызылорде, Павлодаре и Шымкенте. Очевидно, что их ресурсы не позволяют в полном объеме удовлетворить существующие потребности. Это создает дополнительные препятствия в работе с освободившимися гражданами и практически исключает возможность оказания им какой-либо социально-правовой помощи местными медико-социальными службами в связи с отсутствием у них постоянной или временной регистрации по месту жительства.

Вместе с тем, освобожденные лица без документов, удостоверяющих личность, и постоянной или временной регистрации по месту жительства могут помещаться в ЦСА. В то же время ЦСА не принимают бывших осужденных, имеющих социальные проблемы (трудности с устройством на работу и другие социальные проблемы), поскольку у последних имеется регистрация по месту жительства и в порядке документов, удостоверяющие личность.

После длительного пребывания в местах лишения свободы осужденным трудно приспособиться к условиям жизни на свободе, восстановить утраченные и ослабленные в результате изоляции социальные связи. И поэтому они нередко попадают в маргинальную часть населения, не могут найти своего места в жизни и зачастую пополняют число безработных или еще хуже вновь встают на криминальный путь и совершают преступления.

Получение осужденными в местах лишения свободы общего среднего и профессионально-технического образования впоследствии ориентирует их на предоставление им низкооплачиваемых рабочих мест, в том числе, в связи с отсутствием или утратой освободившимся гражданином необходимой специальности и

квалификации, требуемой работодателем.

Несмотря на ежегодное увеличение трудозанятых осужденных, привлечь всех трудоспособных к труду не представляется возможным по причине недостаточного развития новых форм производства в учреждениях УИС и индивидуальных форм занятости осужденных.

В обществе до сих пор имеют место социальная стигматизация, отсутствие желания оказывать поддержку гражданам, когда-то преступившим закон. По этой же причине у потенциальных работодателей отсутствует заинтересованность в приеме бывших осужденных на работу.

Не менее остро стоит вопрос о медицинском сопровождении лиц, освобожденных из учреждений УИС в связи с болезнью, а также состоящих на различных диспансерных учетах. Существенные трудности вызывает учет освободившихся граждан по РПН после их убытия с территории дислокации учреждения УИС, что автоматически приводит к их откреплению от медицинских организаций по месту отбывания наказания. Практически это лишает освобожденного гражданина права на получение необходимой медицинской помощи до регистрации по новому месту жительства и (или) прикрепления с учетом права выбора медицинской организации.

Реабилитация несовершеннолетних осужденных требует более тщательного социально-психологического сопровождения и контроля, включающего проверку условий проживания несовершеннолетнего в семье, оценку возможности его адаптации, в том числе, в зависимости от установленного семейного положения.

Несовершеннолетний, оказавшийся в конфликте с законом, нуждается в помощи, а именно в комплексном сопровождении и поддержке, как в процессе отбывания уголовного наказания, так и после освобождения.

Мировая практика сопровождения граждан, попавших в орбиту уголовного преследования, предусматривает сотрудничество государства с институтами гражданского общества. В этом аспекте важно отметить, что отсутствует какая-либо организационно-правовая основа деятельности неправительственных организаций, волонтеров по сопровождению освободившихся осужденных.

В настоящее время институт пенитенциарной пробации в Казахстане находится в состоянии своего формирования и основывается на реализации сотрудниками учреждений УИС комплекса мероприятий в период подготовки гражданина к освобождению.

Сегодня реализация всех функций службы пробации возлагается на одно должностное лицо – инспектора службы пробации. При этом не учитываются специфика профессиональных навыков вчерашнего сотрудника уголовно-исполнительной инспекции, исполнявшего контрольно-надзорные функции, необходимость в его переориентировании и переподготовке.

В учреждениях УИС с 2003 года введена психологическая служба, в штате которой

в 2016 году состоит 265 психологов, 124 из которых гражданские служащие. Подготовка к освобождению осуществляется инспекторами по трудовому и бытовому устройству учреждений УИС совместно с психологами этих учреждений. Психологическая служба в учреждениях УИС не только диагностирует вновь прибывших осужденных, но и проводит психологическую коррекцию личности о с у ж д е н н о г о .

В этом аспекте важно отметить, что штатной структурой службы пробации не предусмотрена должность психолога по психологическому сопровождению освободившихся осужденных. В связи с этим необходима проработка данного вопроса.

Решения требуют вопросы повышения квалификации и переподготовки личного состава учреждений УИС и службы пробации, которые позволят осуществлять сопровождение гражданина на всех этапах работы, в местах лишения свободы, в том числе, после его освобождения либо постановки на учет службы пробации.

1.3. Международная практика

В Минимальных стандартных правилах обращения с заключенными прямо предлагается считать осужденных к лишению свободы не исключенными из общества, а о с т а ю щ и м и с я е г о ч л е н а м и .

Интересен опыт Германии с так называемыми «переходными домами», в которые направляются за 6 – 12 месяцев до окончания срока такие осужденные, к которым может быть применено условно-досрочное освобождение. Общий срок лишения свободы у них должен быть не менее трех лет.

Широкое распространение в зарубежных странах получила практика направления осужденного, готовящегося к освобождению, в специальные отделения или у ч р е ж д е н и я .

В Чехии при исправительно-воспитательных учреждениях существуют реабилитационные отделения для подготовки осужденных к освобождению. Аналогичная практика действует в Норвегии, где функционируют «переходные» тюрьмы «Half-Way House» («На полпути домой»), в которых для оказания необходимой социально-правовой помощи к каждому готовящемуся к освобождению п р и к р е п л я е т с я о д и н с о т р у д н и к .

В Великобритании тюремной службой и службой пробации в середине прошлого века совместно разработана национальная система оценки правонарушителей, которая позволяет качественно и количественно оценить вероятность повторного преступления, измерять перемены, которые происходят в личностном развитии осужденных, планировать психотерапевтические воздействия на личность осужденных, с учетом их п о т р е б н о с т е й и о ц е н к и р и с к а .

Международный опыт работы пенитенциарных учреждений стран Европы, США и постсоветского пространства по трудоустройству заключенных показал, что повсеместно производством в тюрьмах заведует их администрация, наряду с

возможностью трудоустройства заключенных на частных предприятиях, работающих внутри пенитенциарных учреждений.

Наиболее приемлемым для Казахстана является опыт Российской Федерации по созданию участков учреждений УИС, которые будут содержаться за счет производственной деятельности.

Изучение опыта работы института «социального бонда» в странах-членах Организации экономического сотрудничества и развития показало актуальность введения в современном мире инвестирования частным сектором социальных проектов.

В Великобритании с 2010 года начал работу «Social Impact Bond» (SIB) – «Облигация социального воздействия», инновационный финансовый инструмент, который позволяет привлечь частный капитал в некоммерческий сектор и связывает доход с достижениями в решении социальных проблем. Для Казахстана это снижение рецидива преступлений со стороны ранее судимых лиц, благодаря поддержке и реабилитационным мероприятиям со стороны поставщика социальной услуги. В его задачу входит помощь в трудоустройстве, решении жилищных и других проблем бывших осужденных.

В случае, если проект оказывается успешным и достигаются определенные улучшения, частному инвестору компенсируются затраты (со стороны государства), как правило, с определенным бонусом.

В Нидерландах успешно апробирована практика устройства центров ресоциализации бывших заключенных, в которых им предоставляется жилье и возможность последующего трудоустройства.

Международный опыт показывает, что основными ресоциализирующими факторами являются получение образования, специальности, трудоустройство, восстановление утраченных социальных связей, наличие жилья и первоначальных средств к существованию после освобождения. Данные факторы эффективно реализуются путем привлечения частного капитала в некоммерческий сектор (социальные бонды) для решения социальных проблем.

В Казахстане законодательно урегулированы вопросы социальной реабилитации граждан, освободившихся из мест лишения свободы и находящихся на учете службы пробации, и ведется работа в данном направлении. При этом необходимо направить усилия на решение структурных преобразований по созданию национальной системы комплексной ресоциализации лиц, отбывших уголовное наказание.

2. Цель и задачи Комплексной стратегии

Цель и целевые индикаторы

Целью настоящей Комплексной стратегии является создание национальной системы комплексной ресоциализации лиц, освободившихся из мест лишения свободы и находящихся на учете службы пробации, условий для ее эффективной реализации,

способствующих снижению уровня повторной преступности.

Целевые индикаторы, применяемые в Комплексной стратегии:

доля лиц, совершивших повторные преступления в течение трех лет после освобождения из мест лишения свободы, по отношению к общему числу лиц, освобожденных от отбывания наказания в виде лишения свободы, %;

количество граждан, освободившихся из мест лишения свободы и находящихся на учете службы пробации, которым оказана помощь в трудоустройстве, социально-правовая, медицинская и психологическая виды помощи, чел.;

доля лиц, освободившихся из мест лишения свободы и находящихся на учете службы пробации, из числа нуждающихся, устроенных в медико-социальные учреждения, %.

Задачи

Совершенствование организационных основ ресоциализации и нормативной правовой базы ;

создание условий для улучшения процесса ресоциализации граждан, освободившихся из мест лишения свободы и находящихся на учете службы пробации;

совершенствование механизма социальной адаптации осужденных через построение системы социального сопровождения ;
развитие кадрового потенциала и научных основ процесса ресоциализации.

3. Концептуальные направления социальной реабилитации граждан, освободившихся из мест лишения свободы и находящихся на учете службы пробации

3.1. Совершенствование организационных основ ресоциализации и нормативной правовой базы

В целях дальнейшего совершенствования мер по ресоциализации осужденных, снижения повторных уголовных правонарушений, обеспечения эффективного взаимодействия заинтересованных государственных органов, неправительственных организаций в вопросах оказания социально-правовой и иной помощи лицам, освободившимся из мест лишения свободы и состоящих на учете службы пробации, будет принят отдельный Закон Республики Казахстан «О пробации».

В этой связи названным Законом будет введен полный цикл пробации.

В решении вопросов социальной реабилитации граждан, освободившихся из мест лишения свободы и находящихся на учете службы пробации, примут участие как государственные органы, так и гражданский сектор. Будет пересмотрена организационная структура и компетенция КСО при местных исполнительных органах для повышения эффективности их деятельности.

Одним из ключевых направлений взаимодействия государственных органов с неправительственными организациями станет реализация ими государственных социальных заказов, в том числе по принципу «социальных бондов».

Для работы «социальных бондов» будет проработана возможность частного

инвестора проводить социальную адаптацию осужденного путем обеспечения его работой, жильем и другими ресоциализирующими инструментами, в том числе и после освобождения. Через определенный период времени инвестору возвращаются затраченные на ресоциализацию осужденных средства с определенным бонусом. В этом направлении будут шире использованы возможности учреждений минимальной безопасности для ресоциализации осужденных еще на этапе отбывания наказания в виде лишения свободы.

Стремление осужденных к исправлению и включение их в процесс ресоциализации еще в закрытом учреждении будут реализованы путем проведения пилотного проекта по созданию «реабилитационных тюрем» (по типу учреждений минимальной безопасности), с учетом системы действующего уголовно-исполнительного законодательства, которые должны быть образцово-показательными, иметь курс реабилитационных программ. Необходимо перевод в «реабилитационные тюрьмы» предусмотреть за 6 – 12 месяцев до освобождения осужденных, формально подпадающих под условно-досрочное освобождение.

Для несовершеннолетних осужденных и состоящих на учете службы пробации будет шире использоваться взаимодействие с гражданским обществом путем разработки реабилитационных программ «Восстановление утраченных социальных связей», «Дети в ночном городе», «Дети. Досуг. Безопасность. Закон».

3.2. Создание условий для улучшения процесса ресоциализации граждан, освободившихся из мест лишения свободы и находящихся на учете службы пробации

Потребности граждан, освобождающихся из мест лишения свободы, не имеющих собственного жилья и возможностей для его покупки или аренды, для проживания и регистрации по адресу временного пребывания будут удовлетворены путем проработки вопроса перепрофилирования действующих ЦСА в центры для ресоциализации лиц, оказавшихся в трудной жизненной ситуации.

Законодательно установленные механизмы получения той или иной социально-правовой, медицинской и иной помощи основываются на предоставлении услуг по месту регистрации обратившегося лица вне зависимости от его социального статуса. Учитывая это, на законодательном уровне будет проработан механизм регистрации осужденного после освобождения по месту постоянного или временного жительства, чтобы иметь основания для получения требуемой помощи в период прохождения процесса ресоциализации.

Социальные связи с внешним миром (семьей, родственниками, друзьями) должны поддерживаться в течение всего срока пребывания посредством современных информационных технологий. Допуск к общению должен быть мерой для стимулирования желания исправиться.

Система образования в учреждениях УИС будет строиться с учетом требований, которые предъявляются на рынке труда для всех граждан, конкурентоспособности,

компетентности, умения решать поставленные задачи.

Будет проработана возможность создания условий для получения образования не только посредством традиционной системы образования, но и с использованием новых технологий обучения.

В целях увеличения количества трудозанятых осужденных предлагается создать условия для повышения эффективности производственной деятельности, для этого привлечь субъекты малого и среднего бизнеса к развитию индивидуальных форм занятости осужденных, открыть новые виды производства в учреждениях УИС.

Лицам, освобожденным из мест лишения свободы и находящимся на учете службы пробации, в вопросах получения профессионального образования, трудоустройства оказывается государственная поддержка в рамках Программы «Дорожная карта занятости 2020», программ развития регионов.

Устранение стигматизации по признаку судимости при трудоустройстве будет обеспечено за счет ограничения круга лиц, имеющих право на ознакомление с информацией о наличии либо отсутствии сведений по специальным учетам Генеральной прокуратуры Республики Казахстан.

Предлагается разработать механизм преемственности лечения больных, страдающих социально-значимыми или иными тяжелыми заболеваниями (алкоголизм, наркомания, туберкулез, сахарный диабет, онкологические заболевания, ВИЧ-инфекция, инвалидность), освобождающихся из учреждений УИС.

Следует актуализировать индивидуально-профилактическую работу по реабилитации несовершеннолетних, особенно через учебные заведения, которые попали в орбиту уголовного правосудия, с активным привлечением молодежных социальных служб и некоммерческих организаций. Для этого местные исполнительные органы совместно с организациями образования будут вовлекать несовершеннолетних в социальные мероприятия (конкурсы, спортивные состязания, молодежные движения).

3.3. Совершенствование механизма социальной адаптации осужденных через построение системы социального сопровождения

Основой для эффективной ресоциализации осужденных станет создание системы сопровождения лиц с момента его входа в пенитенциарную систему в период досудебного производства, осуждения, пребывания в учреждении УИС, выхода из него и сопровождения после освобождения из мест лишения свободы.

Систему сопровождения осужденного предлагается построить на развитии социальных служб, которые будут взаимодействовать с органами УИС, иными государственными органами и самим осужденным.

Сопровождение осужденного будет присутствовать на всех этапах ресоциализации: подготовительный, исправительный, адаптационный.

Первый этап – подготовительный, осуществляется в период досудебной пробации и включает в себя оказание социально-правовой помощи подозреваемому, направленной

на коррекцию его поведения, предупреждение совершения им новых уголовных правонарушений, составление досудебного доклада.

Составление досудебного доклада будет реализовано через интеграцию информационной системы Министерства внутренних дел с информационными системами Министерства здравоохранения и социального развития, что позволит снизить нагрузку на ответственные органы за сбор информации, обеспечит актуальность представленной информации.

По результатам полученных сведений досудебная пробация формирует досудебный доклад, который представляется лицу, в отношении которого проводилась досудебная пробация, до начала судебного разбирательства.

Второй этап – исправительный, который осуществляется в период пенитенциарной probation и включает в себя совокупность мер по определению и осуществлению мер ресоциализации лиц, отбывающих наказание в виде лишения свободы в учреждениях У И С .

В отношении лица, подпадающего под пенитенциарную probation, при подготовке его к освобождению службой probation совместно с администрацией учреждения УИС разрабатывается и реализуется индивидуальная программа ресоциализации осужденных, включающая подготовку осужденного к освобождению и постпенитенциарную probation .

В деятельность службы probation будет внедрена система предупреждения рисков (Risk – needs – responsibility (RNR), основанная на анализе оценки рисков рецидива преступлений и возможностей реабилитации освобождаемого осужденного, а также лица, находящегося на учете службы probation.

Третий этап – адаптационный, включающий социальную адаптацию и социальную реабилитацию вне условий изоляции от общества, имеет две стадии:

1) оказание содействия лицам, освободившимся из мест лишения свободы и состоящим на учете службы probation, в вопросах ресоциализации подразделениями постпенитенциарной probation, которые составляют индивидуальную программу оказания социально-правовой помощи;

2) социальная адаптация и социальная реабилитация лиц, освободившихся из мест лишения свободы и состоящих на учете службы probation медико-социальными службами местных исполнительных органов, а также представителями гражданского общества .

Социальная адаптация и социальная реабилитация лиц, в отношении которых устанавливается probation, обеспечиваются местными исполнительными органами, уполномоченными органами в области образования, здравоохранения и социальной защиты населения, а также гражданами и организациями.

Социальная адаптация и социальная реабилитация лиц, в отношении которых устанавливается probation, включают в себя:

1) оказание социально-правовой помощи по вопросам медицинской помощи; получения образования; овладения профессией (профессиональная подготовка, переподготовка и повышение квалификации); содействия в трудоустройстве; психологического сопровождения; получения установленных законодательством Республики Казахстан льгот, иных социальных выплат;

2) содействие в восстановлении и формировании поддерживающей системы социальных связей (социально-психологическое и психологическое консультирование; социальный патронаж; помощь в восстановлении семейных и иных социально-позитивных связей);

3) социально-бытовая и культурная адаптация (обеспечение местом пребывания, организация реабилитационных мероприятий, привлечение к участию в культурных мероприятиях);

4) предоставление консультаций по социально-правовым и иным вопросам.

Вся проводимая работа по социальному сопровождению лиц, отбывших уголовное наказание и состоящих на учете службы пробации, и ее алгоритм будут носить комплексный характер и работать по единой схеме, чтобы обеспечить координацию деятельности учреждений и организаций, использование выстроенных механизмов местной исполнительной власти. Важная роль будет отведена работе КСО.

3.4. Развитие кадрового потенциала и научных основ процесса ресоциализации

В целях реализации основных направлений социальной реабилитации граждан, освободившихся из мест лишения свободы и находящихся на учете службы пробации, предлагается принятие мер по развитию кадрового потенциала как уголовно-исполнительной системы, так и служб социального обеспечения. В частности в службе пробации предусмотреть работу психолога по психологическому сопровождению освободившихся осужденных.

Модернизация институтов пробации и социальной реабилитации будет реализована путем проработки вопроса о создании центра пробации на базе профильного ВУЗа Министерства внутренних дел.

Ориентирование сотрудников учреждений УИС и службы пробации на дифференцированный подход в период ресоциализации лиц, подпадающих под пробацию, укрепление их компетентности в реализации программ социального сопровождения будут обеспечены за счет разработки и внедрения специальных учебных программ курсов повышения квалификации и переподготовки, увеличения количества сотрудников, направляемых для их прохождения.

Для оказания помощи в последующем трудоустройстве лицу, освобожденному из мест лишения свободы и состоящему на учете службы пробации, местные исполнительные органы будут направлять безработных на профессиональную подготовку, переподготовку и повышение квалификации в соответствии с потребностями рынка труда, используя потенциал частных инвесторов и

неправительственных организаций. Учитывая современные потребности общества будет расширен перечень видов общественных работ для трудоустройства безработных

Новая научно-исследовательская платформа сможет обеспечить координацию соответствующих научных достижений всех государственных органов, неправительственных организаций и граждан, являющихся субъектами реализации Комплексной стратегии, анализ международной практики, ее адаптацию к условиям объективной действительности и выработку конкретных практически значимых методик, предложений и рекомендаций.

Для этого необходимо практиковать периодическое, один раз в пять лет, проведение социальных исследований качественного и количественного состава лиц, отбывающих уголовное наказание, и лиц, содержащихся под стражей в следственных изоляторах У И С .

Развитие института волонтерского движения будет способствовать обеспечению соблюдения принципов прозрачности и открытости деятельности государственных органов, осуществляющих социальное сопровождение граждан, освободившихся из мест лишения свободы и находящихся на учете службы пробации, а также повышению гражданской ответственности.

Одной из зарубежных апробированных форм ресоциализации выступит институт добровольных наставников, который на практике реализует принцип успешной реабилитации «равный равному». Добровольные наставники окажут помощь также в мероприятиях по ресоциализации несовершеннолетних правонарушителей.

4. Мониторинг и оценка реализации Комплексной стратегии

Комплексная стратегия социальной реабилитации граждан, освободившихся из мест лишения свободы и находящихся на учете службы пробации, содержит конкретный механизм по реализации законодательных и организационно-правовых инициатив заинтересованных государственных органов и организаций неправительственного сектора.

Практическое применение Комплексной стратегии ориентировано на предупреждение совершения осужденными новых уголовных правонарушений и полной готовности осужденного к жизни на свободе, как в нравственном, психологическом, так и материальном плане. Результатами реализации Комплексной стратегии должны послужить успешная социальная реабилитация осужденного после освобождения, оказание ему социальной, медицинской и иной помощи, проведение эффективной воспитательной работы с ним.

Мониторинг основных направлений Комплексной стратегии осуществляется по ее целевым индикаторам. Оценка реализации Комплексной стратегии основывается на выполнении поставленных целей и задач.

Реализация положений Комплексной стратегии осуществляется поэтапно и

обеспечивается Планом мероприятий, утверждаемым Правительством Республики
Казахстан (далее – План).

Прозрачность деятельности государственных органов по реализации Плана обеспечивается открытой отчетностью о ходе выполнения ими мероприятий, учетом результатов мониторинга общественного мнения о достигнутых результатах.

Оценка и мнение общественности будут учитываться на последующих этапах реализации Комплексной стратегии.

Завершающей стадией исполнения Комплексной стратегии будет внесение консолидированного отчета на рассмотрение в Правительство.

Таким образом, в республике будет создана система социальной реабилитации лиц, освобожденных из учреждений УИС и находящихся на учете службы пробации, результатами которой станут возвращение к нормальной жизни в обществе лиц, освобожденных из мест лишения свободы, предупреждение повторных преступлений и обеспечение безопасности граждан.