



Пробация в Российской Федерации: некоторые проблемы содержания и правовой регламентации

ПАВЕЛ ВАСИЛЬЕВИЧ ГОЛОДОВ

Вологодский институт права и экономики ФСИН России, Вологда, Россия, pl-family@yandex.ru, <https://orcid.org/0000-0002-2747-9723>

Реферат

Введение: в статье рассматриваются отдельные вопросы нормативно-правового обеспечения создания в Российской Федерации системы пробации, цель которой состоит в ресоциализации, социальной адаптации и реабилитации осужденных и лиц, освободившихся из мест лишения свободы. *Цель:* на основе анализа содержания вынесенного на общественное обсуждение законопроекта о пробации установить имеющиеся в данной сфере правовые проблемы и предложить меры по их решению. *Методы:* в ходе исследования применялись формально-логический, системно-структурный и сравнительно-правовой методы. *Результаты:* выявлены следующие правовые проблемы: рамочный характер законопроекта, абстрактность содержания отдельных его норм, противоречивость правового содержания пробации и отдельных ее видов (направлений), недостаточность конкретных правовых механизмов содействия осужденным и лицам, отбывшим наказания, в социальной адаптации и реабилитации. Разработаны предложения по дальнейшему совершенствованию правовых основ пробации в Российской Федерации: конкретизация полномочий и механизмов взаимодействия субъектов пробации, содержания процедур и мероприятий пробации; усиление правовой регламентации профилактического направления пробации; введение процедур примирения (медиации) с потерпевшим (досудебная пробация); определение места общественного контроля в сфере пробации; создание в системе государственных и муниципальных структур единого органа, на который возлагались бы пробационные функции; обеспечение должного паритета социальных прав осужденных и лиц, освободившихся из мест лишения свободы, с социальными правами иных категорий граждан, оказавшихся в трудной жизненной ситуации. *Выводы:* разработка законопроекта о пробации стала важным этапом в развитии и гуманизации отечественного законодательства. Его принятие и последующая реализация позволят сформировать принципиально новую систему работы с осужденными и лицами, освобожденными из мест лишения свободы, предусматривающую широкое применение к ним мер социально-реабилитационного и профилактического характера, что, в свою очередь, позитивным образом скажется на уровне их социализации и состоянии рецидивной преступности в стране.

Ключевые слова: уголовная политика; пробация; альтернативные наказания; ресоциализация осужденных; социальная адаптация; социальная реабилитация; профилактика преступлений.

12.00.11 – Судебная деятельность, прокурорская деятельность, правозащитная и правоохранительная деятельность.

5.1.2. Публично-правовые (государственно-правовые) науки.

Для цитирования: Голодов П. В. Пробация в Российской Федерации: некоторые проблемы содержания и правовой регламентации // Пенитенциарная наука. 2022. Т. 16, № 2 (58). С. 194–203. doi: 10.46741/2686-9764.2022.58.2.009.

Original article

Probation in the Russian Federation: Some Problems of the Content and Legal Regulation

PAVEL V. GOLODOV

Vologda Institute of Law and Economics of the Federal Penitentiary Service of Russia, Vologda, Russia, pl-family@yandex.ru, <https://orcid.org/0000-0002-2747-9723>

Abstract

Introduction: the article discusses some issues of regulatory support for creating a probation system in the Russian Federation, aimed at resocialization, social adaptation and rehabilitation of convicts and persons released from places of deprivation of liberty. *Purpose:* based on the analysis of the content of the draft law on probation submitted for public discussion, to identify current legal problems in this direction and propose measures to solve them. *Methods:* formal-logical, system-structural and comparative-legal methods are used in the course of the study. *Results:* the following legal problems are identified: the framework nature of the draft law, abstractness of the content of its individual norms, inconsistency of the legal content of probation and its individual types (directions), insufficiency of specific legal mechanisms to assist convicts and persons released from places of deprivation of liberty in social adaptation and rehabilitation. To further improve the legal framework of probation in the Russian Federation the author developed the following proposals: specifying powers and mechanisms of interaction of probation subjects, content of probation procedures and measures; strengthening legal regulation of the preventive direction of probation; introducing reconciliation (mediation) procedures with the victim (pre-trial probation); determining the place of public control in the field of probation; creating a single body in the system of state and municipal structures to which probation functions would be assigned; ensuring proper parity of social rights of convicts and persons released from prison with those of other categories of citizens who find themselves in a difficult life situation. *Conclusions:* elaboration of the draft law on probation has become an important stage in the development and humanization of domestic legislation; its adoption and subsequent implementation will form a fundamentally new system of work with convicts and persons released from prison, providing for widespread application of social rehabilitation and preventive measures to them, which, in turn, will have a positive impact on the level of their socialization and the state of recessive crime in the country.

Key words: criminal policy; probation; alternative punishments; resocialization of convicts; social adaptation; social rehabilitation; crime prevention.

12.00.11 – Judicial activities, prosecutor’s activities, human rights and law enforcement activities.

5.1.2. Public legal (state legal) sciences.

For citation: Golodov P.V. Probation in the Russian Federation: some problems of the content and legal regulation. *Penitentiary Science*, 2022, vol. 16, no. 2 (58), pp. 194–203. doi 10.46741/2686-9764.2022.58.2.009.

Введение

Вопрос о необходимости организации и функционирования системы пробации в Российской Федерации активно обсуждается на государственном уровне и в научном сообществе на протяжении последних нескольких лет. Создание общегосударственной системы постпенитенциарной помощи лицам, освобожденным из мест лишения свободы, стало предметом рассмотрения в 2009 г. на заседании президиума Государственного совета Российской Федерации в г. Вологде. Появление службы пробации предусматривалось положениями Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 г. и Концепции развития уголовно-исполнительной системы Российской Федерации до 2020 г. При этом предполагалось, что она будет обеспечивать постпенитенциарную адаптацию и социально-психологическое сопровождение лиц, освободившихся из мест лишения свободы. В указе Президента Российской Федерации от 01.06.2012 № 761 «О Национальной стратегии действий в интересах детей на 2012–2017 гг.» речь шла о создании службы пробации для несовершеннолетних правонарушителей [14]. В 2011–2012 гг. была предпринята попытка создания в России полноценной службы пробации, которая потерпела неудачу [13]: проект федерального закона «О пробации в Российской Федерации и системе органов и организаций, ее осуществляющих» не был реализован, и в 2015 г. работа над созданием данного института в России была приостановлена [18, с. 7].

Концепцией развития уголовно-исполнительной системы Российской Федерации на период до 2030 г. вновь предусмотрено создание и развитие системы пробации. Как можно заметить, задача создания самостоятельной службы пробации в данном планируемом документе напрямую не ставится, речь идет о формировании единой системы взаимодействия органов государственной власти, местного самоуправления, общественных организаций, учреждений и организаций (предприятий) социального обслуживания при решении вопросов оказания адресной социальной помощи осужденным и лицам, освободившимся из мест лишения свободы. Как зафиксировано в указанном документе, отбывание уголовного наказания в условиях изоляции от общества влечет за собой ослабление, а нередко и полный разрыв социальных связей, потерю навыков жизни в обществе, что влияет на формирование дезадаптивной направленности в поведении и, как следствие, чревато совершением повторных преступлений. Наказания без изоляции от общества и условное осуждение на практике также далеко не всегда сопровождаются эффективной индивидуально-профилактической и социально-реабилитационной работой с осужденными. Во многом это связано с недостаточностью возможностей уголовно-исполнительных инспекций задействовать весь арсенал средств воздействия на правонарушителя (например, кадровые, финансовые, технологические трудности). Данные обстоятельства обусловили постановку вопроса о создании действенной системы ресоциализации и социальной адаптации осужден-

ных и лиц, освободившихся от отбывания наказания (системы пробации).

В числе первоочередных мероприятий по созданию и развитию в Российской Федерации эффективной системы пробации значится закрепление данного института на законодательном уровне. В этих целях Минюстом России был подготовлен и вынесен на общественное обсуждение проект федерального закона «О пробации в Российской Федерации» (ID проекта 01/05/04-22/00126333). Предметом регулирования названного федерального закона являются общественные отношения, возникающие в сфере организации и функционирования пробации в Российской Федерации. В целях научного осмысления предлагаемого законопроекта и поиска возможностей для его дальнейшего совершенствования нами было проведено научно-теоретическое исследование, результаты которого представлены в настоящей статье.

Результаты анализа содержания законопроекта

Проект федерального закона «О пробации в Российской Федерации» (далее – проект Закона о пробации) нормативно определяет основные понятия, используемые в регулируемой сфере; устанавливает цели и задачи пробации; закрепляет полномочия, принципы и организационные основы деятельности субъектов пробации, правовое положение лиц, в отношении которых она применяется. В качестве целей пробации заявлены коррекция социального поведения, ресоциализация, социальная адаптация и социальная реабилитация лиц, в отношении которых применяется пробация, предупреждение совершения ими новых преступлений.

В основу юридической конструкции законопроекта положен подход, позиционирующий пробацию как совокупность мер социально-реабилитационного, контрольно-надзорного и профилактического характера, реализуемых как на этапе исполнения уголовного наказания (приговорная (исполнительная) пробация, пенитенциарная пробация), так и на постпенитенциарном этапе (постпенитенциарная пробация), а также направленный на юридическую институализацию единой системы субъектов пробации, регламентацию их прав, обязанностей, ответственности и профессиональных взаимосвязей. Избранный подход позволяет в целом учесть социальную ценность пробации, максимально использовать ее значительный социально-реабилитационный и профилактический потенциал в работе с осужденными и лицами, отбывшими наказание, обеспечить единые принципы и целостность в работе субъектов пробации. Аналогичный подход реализуется в законодательном регулировании пробации в отдельных зарубежных странах. Например, закон Республики Казахстан от 30.12.2016 № 38-VI «О пробации» устанавливает следующие виды пробации: досудебная, приговорная, пенитенциарная, постпенитенциарная.

Нельзя не заметить, что значительный объем нормативного материала, представленного в проекте Закона о пробации, дублирует содержание норм уголовно-исполнительного законодательства и некоторых подзаконных актов в данной сфере (отдельные полномочия исправительных учреждений, исправительных центров и уголовно-исполнительных

инспекций; права, обязанности и ответственность осужденных, задачи и порядок осуществления воспитательной, психологической и социальной работы с осужденными). Кроме того, авторы законопроекта используют большое количество бланкетных норм, отсылающих к правилам, определяемым уголовно-исполнительным законодательством, законодательством об образовании, законодательством в сферах социального обслуживания и охраны здоровья граждан, защиты персональных данных и др. Таким образом, проект Закона о пробации, определяя основы системы пробации в Российской Федерации, правового положения и деятельности ее субъектов, по сути, представляет собой рамочный межотраслевой нормативный правовой акт законодательного уровня, структурированный по аналогии с Федеральным законом от 23.06.2016 № 182-ФЗ «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации». К предмету правового регулирования последнего тоже отнесена реализация таких форм профилактического воздействия, как ресоциализация, социальная адаптация и социальная реабилитация, в том числе в отношении лиц, отбывающих наказание без изоляции от общества, а также отбывших наказание в виде лишения свободы и (или) подвергшихся иным мерам уголовно-правового характера.

В связи с этим представляется, что в результате «перенасыщения» проекта Закона о пробации правовыми нормами, дублирующими нормативные установления иных федеральных законов, возникает риск необоснованного вторжения в предмет регулирования данных законов, включая уголовно-исполнительные отношения. Казалось бы, в данной ситуации законодатель мог бы ограничиться принятием федерального закона о внесении соответствующих изменений и дополнений в уже действующие специальные законодательные акты, регламентирующие вопросы социальной адаптации и реабилитации лиц, оказавшихся в трудной жизненной ситуации (в том числе в закон «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации» в качестве базового), акцентировав при этом внимание на осужденных и лицах, освободившихся из мест лишения свободы, наряду с другими категориями граждан. Однако, учитывая особую значимость вопросов профилактики правонарушений со стороны названной категории лиц, а также тот факт, что значительный объем регулирования в данной области приходится на региональный и местный уровни, принятие закона о пробации на федеральном уровне все же видится насущной необходимостью.

Особо следует остановиться на легальной дефиниции пробации, закрепленной в проекте. От уяснения содержания того или иного понятия во многом зависит успех тех мер, которые вытекают из его содержания [6]. Ю. А. Головастова справедливо отмечает, что «искаженное использование базовых правовых категорий (а пробация является таковой) ведет к стихийному нормотворчеству, проявления которого изменяют суть правового регулирования» [2, с. 5].

Как нами уже указывалось, под пробацией авторами законопроекта понимается некий комплекс мер социально-реабилитационного и профилактического

характера. Вместе с тем трактовка данного термина, принятая в отечественной научной доктрине и законодательной практике некоторых зарубежных стран, значительно отличается от предлагаемой в законопроекте, что, в свою очередь, существенным образом сказывается на содержании предмета регулирования разрабатываемого закона о пробации.

Термин «пробация» (от лат. *probatio* – испытание) употребляется чаще всего для обозначения института, сопровождающего условное лишение свободы или отсрочку вынесенного приговора [8, с. 67], а также в связи с деятельностью по исполнению наказаний, альтернативных лишению свободы [4]. Суть пробации состоит в принудительном надзоре со стороны специальных органов за поведением осужденного и выполнением им обязанностей, возложенных судом, коррекции его поведения, содействию в социальной адаптации и предупреждении совершения им повторных преступлений [9, с. 121]. Обычно пробация предусматривается в отношении лиц, совершивших преступления небольшой и средней тяжести. Может быть избрана в качестве меры ответственности только в том случае, когда подсудимый выразит готовность подчиниться всем предусмотренным требованиям, соблюдать все установленные судом ограничения [10, с. 114]. При этом характер и особенности форм выражения института пробации находятся в прямой зависимости от правовой системы соответствующего государства. Так, в одних государствах законодатель определяет применение пробации как наказание (например, Швеция, Финляндия, Латвия), в других относит ее к иным мерам уголовно-правового характера (например, Англия, Дания), в третьих связывает назначение этой меры с освобождением от наказания (например, Австрия, Эстония), а в некоторых странах вообще не обозначает природу данного института (например, США) [19, с. 13–14]. В пенитенциарных системах многих стран мира служба пробации является важнейшим институтом сферы уголовного правосудия и предупреждения преступлений, предоставляющим возможность применять альтернативные виды наказания за совершение преступления [13].

Согласно рекомендациям CM/Rec (2010) Комитета министров Совета Европы государствам-членам о Правилах Совета Европы о пробации от 20.01.2010 пробация относится к исполнению в обществе наказаний и мер, предусмотренных законом и назначенных правонарушителю, то есть является реакцией государства на совершенное правонарушение. При этом Р. В. Новиков отмечает, что в сочетании мер поддержки правонарушителя и обеспечения соблюдения им установленных в рамках определенной законом меры ответственности ограничений важен баланс, так как акцент исключительно на меры реабилитации или формальный подход к установлению ограничений может привести к кризису системы пробации [14]. Таким образом, «система пробации предусматривает применение мер поддержки и обеспечения соблюдения лицом, в отношении которого осуществляется пробация, обязанностей и ограничений, налагаемых на него уголовным законом в связи с совершением им преступления» [14].

В целом же пробация представляет собой комплексную уголовно-правовую меру (режим), суть которой состоит в воздействии на лицо, совершившее преступление, испытании правонарушителя путем возложения на него законодательно предусмотренных обязанностей, ограничений и запретов, контроле (надзоре), соединенном с применением мер по коррекции его социального поведения и оказанию ему помощи (психологической, медицинской, в бытовом и трудовом устройстве) [1]. Цель такого испытания состоит в определении возможности исправления осужденного, прекращения его асоциального поведения без применения более строгой меры – уголовного наказания. В основе испытания лежат доверие и помощь осужденному, его активная и социально ответственная позиция в процессе исправления (социализации).

С. А. Лузгин придерживается аналогичной точки зрения, определяя пробацию как институт уголовного правосудия, предупреждения преступности, ресоциализации и социальной адаптации освобожденных осужденных, который включает систему видов деятельности и индивидуально определяемых мер социально-правового, воспитательного, психологического, контрольного и реабилитационного характера, направленных на коррекцию поведения отдельных категорий правонарушителей, определенных законом, в целях их исправления, ресоциализации, реадaptации в обществе и профилактики совершения новых уголовных преступлений [11].

Вместе с тем имеются и противоположные мнения. С точки зрения И. В. Дворянскова, пробация не является наказанием либо иной мерой уголовно-правового характера, в ее рамках не реализуется уголовная ответственность, она представляет собой альтернативу уголовному преследованию, некарательную форму нейтрализации причин и последствий совершения преступления, особую форму социальной ответственности, альтернативную уголовной [7]. Ключевым отличием пробации от уголовно-правовых мер является то, что она применяется за пределами уголовного преследования и уголовно-исполнительной деятельности [7].

Представляется, что объединение в понятие института пробации разноплановых мер, начиная с мер социальной адаптации и заканчивая мерами уголовного наказания и исправления осужденных, контроля (надзора) и профилактики правонарушений, делает его содержание излишне абстрактным и беспредметным. Здесь необходим четкий посыл: должна ли пробация быть наделена конкретным уголовно-правовым содержанием (позиционироваться как самостоятельный вид уголовного наказания или иная мера уголовно-правового характера), представлять собой предупредительную (пресекательную) правовую меру (по аналогии с административным надзором или уголовно-процессуальным запретом определенных действий) или же это всего лишь комплекс уголовно-исполнительных и социально-реабилитационных мер, а также соответствующая деятельность субъектов пробации? Изначальное решение данного принципиального вопроса способствовало бы повышению качества нормативного материала, опреде-

лило бы конкретные направления его дальнейшего развития. Например, пробация могла бы позиционироваться в качестве уголовно-правовой меры, объединяющей в себе наказание в виде ограничения свободы, условное осуждение и отсрочку отбывания наказания, а также условно-досрочное освобождение. В предлагаемом проекте Закона о пробации рассматриваемый термин охватывает своим содержанием весь комплекс воспитательных, социально-реабилитационных и профилактических мероприятий, реализуемых в отношении лиц, совершивших уголовно наказуемые деяния, как на этапе исполнения наказания, так и на постпенитенциарном этапе.

Неоднозначность в решении данного вопроса присутствует уже при формулировании цели и принципов пробации (ст. 4 проекта Закона о пробации). Так, в числе целей пробации не значится реализация уголовной ответственности, предусмотрены лишь коррекция социального поведения, ресоциализация, социальная адаптация и социальная реабилитация лиц, в отношении которых применяется пробация, предупреждение совершения ими новых преступлений. В таком случае возникает закономерный вопрос: как же быть с приговорной (исполнительной) пробацией, предусматривающей исполнение уголовных наказаний, не связанных с изоляцией осужденного от общества, и применение иных мер уголовно-правового характера? Анализ прав и обязанностей уголовно-исполнительных инспекций в сфере приговорной (исполнительной) пробации (ст. 19) позволяет заключить, что отличие данного правового института от институтов уголовно-исполнительного права, регламентирующих исполнение наказаний без изоляции от общества, состоит лишь в наделении инспекций полномочиями в области социальной работы. В ст. 17 установлено, что данный вид пробации применяется на основании приговора суда. При этом в ст. 3 проекта Закона о пробации в качестве одного из принципов пробации закреплена добровольность ее применения. Не вполне согласуются с этим такие направления пробации, как исполнение уголовных наказаний (иных мер уголовно-правового характера), контроль (надзор) за осужденными и лицами, отбывшими наказание, применение специальных мер профилактики правонарушений (ч. 2 ст. 18), а также проведение воспитательной работы (ст. 19, 21, 22 и 25). Кроме того, обращает на себя внимание тот факт, что в числе субъектов, применяющих приговорную (исполнительную) пробацию, указана только уголовно-исполнительная инспекция, в то время как иные субъекты профилактики правонарушений остаются в стороне.

Таким образом, несмотря на то, что подход к содержанию определению пробации в виде комплекса разноплановых мер уже нашел поддержку в научном сообществе и воплощение в законодательстве отдельных зарубежных стран, все же представляется более обоснованным позиционировать ее, прежде всего, с учетом уголовно-правового содержания, а все иные меры (например, оказание бывшим осужденным помощи в социальной адаптации и реабилитации) относить к иным функциям службы (системы) пробации.

Одной из задач пробации определено осуществление контроля и надзора за лицами, в отношении которых она применяется. В данном контексте не вполне понятно, о каком надзоре идет речь: применяемом в рамках исполнения наказания в виде ограничения свободы или административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы. В последнем случае возникает конкуренция с нормами Федерального закона от 06.04.2011 № 64-ФЗ «Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы», реализуемыми полицией. К лицам, в отношении которых применяется пробация, относятся осужденные, а также освобожденные из учреждений, исполняющих наказания в виде принудительных работ или лишения свободы, оказавшиеся в трудной жизненной ситуации. Следовательно, можно предположить, что надзор осуществляется в отношении осужденных к ограничению свободы и, возможно, той части освобожденных осужденных, попадающих под административный надзор, которые оказались в трудной жизненной ситуации.

В проекте Закона о пробации предложено понятие пенитенциарной пробации, включающее в числе прочего совокупность мер, направленных на исправление осужденного. В то же время исправление осужденных и предупреждение преступлений с их стороны являются целями уголовного наказания и реализуются в процессе его исполнения. Получается, что цели пенитенциарной пробации и цели наказания в значительной степени совпадают. Более того, согласно ст. 21 проекта Закона о пробации, пенитенциарная пробация осуществляется в том числе путем проведения воспитательной работы с осужденными к лишению свободы или принудительным работам (в порядке, установленном уголовно-исполнительным законодательством).

Вышеизложенное свидетельствует о том, что авторами законопроекта фактически предпринята попытка собрать воедино в рамках специального закона все меры воспитательного воздействия, применяемые в отношении лиц, осужденных к наказаниям в виде лишения свободы и принудительных работ, на пенитенциарном и постпенитенциарном этапах. Вместе с тем использование в рамках пробации наряду с воспитательной работой иных основных средств исправления осужденных (общественно полезный труд, получение общего образования, профессиональное обучение, общественное воздействие и режим) законопроектом никак не регламентируется.

Целесообразным, на наш взгляд, было бы более четкое отграничение норм проекта Закона о пробации от норм УК РФ и УИК РФ. Однако полное их разведение представляется не вполне верным с позиции обеспечения комплексности и преемственности социально-реабилитационной и профилактической работы с осужденными. В таком случае предмет закона о пробации составили бы только нормы, регулирующие отношения, возникающие на постпенитенциарном этапе. Здесь стоит отметить, что до недавнего времени в юридической науке и практике прорабатывался вопрос принятия именно федерального закона

о социальной помощи лицам, отбывшим уголовное наказание в виде лишения свободы. Например, проект федерального закона № 97802711-2 «О социальной помощи лицам, отбывшим наказание, и контроле за их поведением» обсуждался еще в 1997–2000 гг. [14]. Кроме того, имеется опыт принятия подобных законов на региональном уровне (например, закон Архангельской области от 16.12.2011 № 402-27-ОЗ «О социальной адаптации лиц, освобожденных из учреждений уголовно-исполнительной системы», закон Тюменской области от 05.12.2011 № 98 «О ресоциализации лиц, отбывших уголовное наказание в виде лишения свободы и (или) подвергшихся иным мерам уголовно-правового характера» и др.). Такая практика выглядит весьма логичной, поскольку большинство вопросов, связанных с социальной адаптацией бывших осужденных, решается на региональном и местном уровнях.

Как нами уже отмечалось, проект Закона о пробации носит в значительной мере рамочный характер, содержит большое количество общих по своему содержанию положений и отсылок к действующему законодательству, требует последующего принятия конкретизирующих изменений и дополнений в другие нормативные правовые акты. Например, ст. 37 проекта Закона о пробации посвящена вопросам оказания содействия в трудоустройстве лицам, в отношении которых осуществляется постпенитенциарная пробация, причем конкретных механизмов законопроект не содержит.

Согласно ст. 10 проекта Закона о пробации Минтруд России осуществляет координацию деятельности по постпенитенциарной пробации, осуществляемой органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации при предоставлении государственных услуг в сфере занятости и социальной защиты (обслуживания) населения, включая вопросы квотирования рабочих мест. При этом касательно квотирования рабочих мест в законопроекте предусмотрена лишь подготовка соответствующих методических рекомендаций. К сожалению, четкие ориентиры в решении данного вопроса на уровне закона отсутствуют.

Статья 14 проекта Закона о пробации, устанавливающая полномочия комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав в сфере пробации, также содержит лишь размытые формулировки, касающиеся оказания несовершеннолетним помощи в трудовом и бытовом устройстве, причем только в рамках постпенитенциарной пробации.

В статье 13 проекта Закона о пробации установлены права органов государственной власти субъектов Российской Федерации в сфере пробации, в то время как в отношении иных субъектов пробации определены полномочия и обязанности (фактически приведенный перечень прав представляет собой полномочия).

В связи с этим принятие федерального закона о социальной адаптации лиц, отбывших наказание в виде лишения свободы, было бы предпочтительным. Вместе с тем взятие термина «пробация» за основу, опора на комплексность и преемственность в ее реализации на полисубъектной основе, безусловно,

обоснованы необходимостью концентрации правоприменительной деятельности на решении социально-реабилитационных и профилактических задач, повышении уровня ответственности государственных и муниципальных органов, институтов гражданского общества в данной сфере.

Отдельными научными коллективами были предложены концептуальные законопроекты, содержащие вполне конкретные меры по социальной адаптации бывших осужденных, включая механизмы решения наиболее существенных проблем (трудоустройство, обеспечение жильем и др.). Например, в НИИ ФСИН России была осуществлена разработка проекта федерального закона «О государственной поддержке лиц, отбывших уголовное наказание в виде лишения свободы», предусматривающего оказание адресной помощи лицам, отбывшим уголовное наказание в виде лишения свободы, нуждающимся в трудовом и бытовом устройстве, жилищном и пенсионном обеспечении, охране здоровья, и создание гарантий ее получения [15]. В отличие от довольно абстрактного проекта Закона о пробации одной из основных идей названного законопроекта стало определение источников и механизмов финансового обеспечения деятельности субъектов оказания государственной поддержки отбывших наказание, а также закрепление конкретных мер (безусловное право лиц, освобождающихся из мест лишения свободы, на трудовое и бытовое устройство, получение иных форм социальной помощи, предоставление государственных гарантий под инвестиционные кредиты, получаемые с целью оказания государственной поддержки отбывшим наказанием, и др.).

З. Ш. Махмудов считает, что содержание федерального закона, регулирующего вопросы социальной реабилитации лиц, освобождаемых из мест лишения свободы, должно включать такие конкретные меры, как признание трудоспособных лиц, освобожденных из мест лишения свободы, нуждающихся в социальной защите в течение одного года, выделение специальных предприятий и общежитий в системе Минюста России для трудового и бытового устройства освобожденных, создание центров социальной адаптации (реабилитации), определение местной администрацией списка организаций, которые трудоустраивают лиц, освобожденных из мест лишения свободы, с предоставлением налоговых льгот и др. Также, по его мнению, необходимо четко регламентировать вопросы юридической ответственности субъектов социальной реабилитации лиц, освобожденных из мест лишения свободы, установить конкретные сроки реализации их функций [12].

Полагаем, что при решении задач пробации в отношении осужденных и лиц, отбывших наказание, важно соблюсти баланс относительно прав на социальную защиту, поддержку и помощь других (законопослушных) категорий граждан, оказавшихся в трудной жизненной ситуации. Позиционирование на уровне законодательства социальных проблем осужденных (бывших осужденных) как особой трудной жизненной ситуации, требующей приоритетного разрешения, не должно противоречить принципам со-

циальной справедливости и равенства всех граждан перед законом (безусловно, с признанием особой остроты данной социальной проблемы).

З. Ш. Махмудов также обращает внимание на отсутствие в системе государственных и муниципальных структур органа или должностного лица, на которое возлагалась бы обязанность оказать освобожденному конкретную помощь в его трудовом устройстве [12].

В соответствии с положениями проекта Закона о пробации полномочия по координации взаимодействия субъектов пробации возложены на Минюст России, функции по организации (обеспечению) взаимодействия закреплены и за другими федеральными органами исполнительной власти. В то же время решение организационных вопросов оказания адресной помощи конкретному осужденному предполагается усилиями сразу нескольких субъектов в зависимости от применяемого вида пробации: для приговорной (исполнительной) пробации и постпенитенциарной пробации в качестве такого субъекта определена уголовно-исполнительная инспекция, для пенитенциарной пробации – исправительное учреждение и исправительный центр.

Не ставя вопрос о создании самостоятельной службы пробации, авторы законопроекта предусматривают возможность создания специфических органов – центров пробации (ст. 40 проекта Закона о пробации), которые не относятся к субъектам пробации, но представляют собой специализированные организации, учреждаемые в целях оказания помощи лицам, в отношении которых применяется постпенитенциарная пробация, в том числе для предоставления временного места пребывания. Центры пробации могут быть созданы социально ориентированными некоммерческими организациями, в том числе религиозными организациями и общественными объединениями.

Учитывая, что большинство функций, реализуемых уголовно-исполнительными инспекциями, являются пробационными (за исключением контроля за подозреваемыми и обвиняемыми, в отношении которых применены меры пресечения в виде домашнего ареста, запрета определенных действий и залога), логичным было бы создание центров пробации (служб пробации) на базе именно этих государственных органов. Данный подход представляется более правильным, поскольку в качестве субъектов пробации в проекте Закона о пробации (ст. 6) определены только государственные и муниципальные органы и организации (предприятия). Эту точку зрения разделяет И. В. Дворянсков, утверждая, что пробация должна реализовываться посредством деятельности системы пробации в Российской Федерации, в которую входит ряд полномочных государственных органов, учреждений и организаций, в связи с чем в структуре инспекций необходимо создать специализированные отделы пробации [7].

В настоящее время развитие правоприменительной деятельности идет по пути расширения функций уголовно-исполнительных инспекций. Все это создает возможности для формирования на их базе

полноценной службы пробации [16, с. 29]. По данным проведенного нами в 2020 г. исследования относительно перспектив дальнейшего развития системы уголовно-исполнительных инспекций, 34,1 % опрошенных сотрудников посчитали возможным расширение пробационных функций с сохранением инспекций в составе ФСИН России, 14,4 % выступили за расширение пробационных функций с последующей передачей инспекций в состав самостоятельной федеральной службы – Федеральной службы пробации Российской Федерации. Около половины респондентов (47,6 %) сочли, что функционал уголовно-исполнительных инспекций в настоящее время оптимален и его расширение по аналогии с деятельностью зарубежных служб пробации нецелесообразно [3].

Более тщательной регламентации, на наш взгляд, заслуживают вопросы организации взаимодействия субъектов пробации, а также иных субъектов профилактики правонарушений и ресоциализации (социальной адаптации, реабилитации) осужденных и лиц, отбывших наказания. В проекте Закона о пробации закреплены главным образом перечень взаимодействующих сторон и их общие полномочия, процедурные аспекты такого взаимодействия регламентированы в меньшей степени, решение соответствующих вопросов передано на уровень соглашений о взаимодействии (сотрудничестве), перечень которых, на наш взгляд, не является полным. В частности, положениями проекта Закона о пробации (ст. 10) предусмотрено утверждение Минтрудом России типового соглашения о взаимодействии учреждений, исполняющих наказания в виде принудительных работ и лишения свободы, и уголовно-исполнительных инспекций с органами службы занятости при осуществлении деятельности в сфере постпенитенциарной пробации, в то время как подобных соглашений в отношении иных видов пробации и иных органов (организаций) социальной защиты и социального обслуживания населения не предусмотрено.

На существование обозначенной выше проблемы в зарубежном законодательстве справедливо указывает А. Я. Гришко, отмечая, что «законодательные и иные нормативные правовые акты, регламентирующие деятельность соответствующих субъектов, участвующих в процессе ресоциализации, не устанавливают обязанности последних. В них в лучшем случае речь идет о компетенциях и не более того» [6].

Следует отметить, что ст. 9 проекта Закона о пробации предусмотрено взаимодействие органов внутренних дел с уголовно-исполнительными инспекциями только в рамках постпенитенциарной пробации, тогда как о взаимодействии в рамках приговорной (исполнительной) пробации речи не идет, что представляется не вполне обоснованным с позиции решения профилактических задач. Более того, в числе основных направлений деятельности в сфере постпенитенциарной пробации не упоминается профилактика правонарушений (ч. 2 ст. 27 проекта Закона о пробации).

Регламентация правового положения и деятельности муниципальных органов в процессе применения пробации (прежде всего, постпенитенциарной)

также сведена к минимуму. Возможно, это связано с необходимостью учета региональных и местных особенностей правоприменительной деятельности, а также обусловлено межотраслевым характером правового регулирования в сфере пробации.

Заслуживает положительной оценки законодательное внедрение в практику работы с бывшими осужденными таких инструментов, как индивидуальная программа ресоциализации, социальной адаптации и социальной реабилитации, Единый реестр лиц, в отношении которых осуществляется постпенитенциарная пробация, а также критерии и методика оценки индивидуальной нуждаемости в социальной адаптации и реабилитации. Однако регламентацию процедурных моментов, связанных с составлением индивидуальных программ в рамках пенитенциарной и постпенитенциарной пробации, целесообразно было бы оставить на подзаконном нормативном уровне. Что же касается единого реестра, то, представляется, что, будучи регистрационным юридическим инструментом, он чаще всего формируется и ведется в определенных правоустанавливающих или правоограничительных целях. В контексте решения пробационных задач точнее было бы, на наш взгляд, вести речь просто о государственной информационной системе, представляющей собой единый межведомственный электронный ресурс. Здесь также возникает вопрос о социальном сопровождении иных категорий граждан, оказавшихся в трудной жизненной ситуации, поскольку работа с ними также требует создания соответствующей системы.

Анализ содержания проекта Закона о пробации позволил выявить и ряд других недостатков технико-юридического характера. В частности, в ст. 43 в число институтов гражданского общества включены Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации и Уполномоченный при Президенте Российской Федерации по правам ребенка, что, на наш взгляд, не совсем верно. В ст. 19 и 20 законопроекта говорится о привлечении лиц, в отношении которых осуществляется приговорная (исполнительная) пробация, к ответственности, установленной уголовным и уголовно-исполнительным законодательством, в то время как упоминание об административной ответственности, субъектами которой они также являются, отсутствует. Нормативный материал, включенный в гл. 5–7 проекта Закона о пробации, логичнее было бы изложить в рамках одной главы. Название ст. 38 «Содействие в получении общего образования» не в полной мере соответствует ее содержанию, поскольку в ней говорится о содействии в получении в том числе и среднего профессионального образования, прохождении профессионального обучения и повышении квалификации. Статьей 27 предусмотрено осуществление мероприятий постпенитенциарной

пробации также и в отношении лиц, к которым применяется приговорная (исполнительная) пробация. Однако, если учесть, что последний вид пробации применяется только на основании решения суда, то реализация мероприятий постпенитенциарной пробации, на наш взгляд, имеет место в рамках самостоятельного вида пробации.

Направления совершенствования содержания законопроекта

В целях дальнейшего совершенствования содержания проекта Закона о пробации считаем необходимым следующее:

- обеспечение должного разграничения норм закона о пробации и норм УИК РФ, в том числе посредством замещения содержащихся в проекте норм уголовно-исполнительного права соответствующими отсылочными нормами;
- конкретизация полномочий субъектов пробации, содержания процедур и мероприятий пробации;
- более полная и детальная проработка нормативной регламентации вопросов организации взаимодействия субъектов пробации, а также иных субъектов профилактики правонарушений и ресоциализации (социальной адаптации, реабилитации) осужденных и лиц, отбывших наказания;
- усиление правовой регламентации профилактического направления пробации;
- корректировка законодательства в части, касающейся введения процедур примирения (медиации) с потерпевшим (досудебная пробация) [17];
- определение места общественного контроля за системой пробации [5];
- дальнейшее развитие законодательства о пробации в направлении создания в системе государственных и муниципальных структур единого органа, на который возлагались бы пробационные функции;
- обеспечение должного паритета социальных прав осужденных и лиц, освободившихся из мест лишения свободы, с социальными правами иных категорий граждан, оказавшихся в трудной жизненной ситуации.

Заключение

Таким образом, полагаем, что разработка проекта Закона о пробации стала важным этапом в развитии и гуманизации отечественного законодательства. Его принятие и последующая реализация позволят сформировать принципиально новую систему работы с осужденными и лицами, освобожденными из мест лишения свободы, предусматривающую широкое применение к ним мер социально-реабилитационного и профилактического характера, что, в свою очередь, позитивным образом скажется на уровне их социализации и состоянии рецидивной преступности в стране.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Антонян, Е. А. Принудительные меры воспитательного воздействия: проблемы назначения и применения / Е. А. Антонян // Lex Russica. – 2018. – № 9. – С. 112–118.
2. Головастова, Ю. А. Уголовно-исполнительное право как отрасль российского права: предмет, метод, источник, система : автореферат диссертации на соискание ученой степени доктора юридических наук / Головастова Юлия Александровна. – Москва, 2019. – 56 с.

3. Голодов, П. В. Актуальные проблемы деятельности уголовно-исполнительных инспекций: результаты эмпирического исследования / П. В. Голодов // Пенитенциарная наука. – 2020. – Том 14, № 3. – С. 373–381.
4. Голодов, П. В. Зарубежный опыт и перспективы создания службы пробации в России: организационно-правовые аспекты / П. В. Голодов // Вестник института: преступление, наказание, исправление. – 2011. – № 14. – С. 81–88.
5. Гришко, А. Я. Место общественного контроля в системе пробации / А. Я. Гришко // Теория и практика социогуманитарных наук. – 2021. – № 4 (16). – С. 70–76.
6. Гришко, А. Я. Пробация и пробационное законодательство / А. Я. Гришко // V Международный пенитенциарный форум «Преступление, наказание, исправление»: сборник тезисов выступлений и докладов участников. В 9 томах. Том 1. – Рязань: Академия ФСИН России, 2021. – С. 104–109.
7. Дворянсков, И. В. Перспективы внедрения системы пробации в России / И. В. Дворянсков // V Международный пенитенциарный форум «Преступление, наказание, исправление»: сборник тезисов выступлений и докладов участников. В 9 томах. Том 1. – Рязань: Академия ФСИН России, 2021. – С. 114–120.
8. Кароли, Б. Альтернативные меры уголовного наказания / Б. Кароли // Альтернативы тюремному заключению в Республике Казахстан: материалы международной конференции. – Москва: PRI, 2000. – С. 67–68.
9. Кубанцев, С. П. Применение пробации и досрочного освобождения от отбывания наказания в виде лишения свободы в США / С. П. Кубанцев // Журнал российского права. – 2006. – № 1. – С. 121–132.
10. Курс уголовного права. В 5 томах. Том 2: Общая часть. Учение о наказании / под редакцией Н. Ф. Кузнецовой, И. М. Тяжковой. – Москва: ИКД «Зерцало-М», 2002. – 454 с. – ISBN 5-94373-035-4.
11. Лузгин, С. А. Служба пробации Федеральной службы исполнения наказаний: научно-практические подходы к формированию и организации деятельности / С. А. Лузгин // V Международный пенитенциарный форум «Преступление, наказание, исправление»: сборник тезисов выступлений и докладов участников. В 9 томах. Том 5. Часть 2. – Рязань: Академия ФСИН России, 2021. – С. 344–347.
12. Махмудов, З. Ш. О правовом регулировании социальной адаптации лиц, освобожденных из мест лишения свободы / З. Ш. Махмудов // Человек: преступление и наказание. – 2010. – № 4 (71). – С. 61–65.
13. Мельникова, О. В. Служба пробации – приоритетное направление развития уголовно-исполнительной системы Российского государства / О. В. Мельникова // Право и государство: теория и практика. – 2021. – № 11 (203). – С. 220–222.
14. Новиков, Р. В. К вопросу о законодательном регулировании системы пробации в России / Р. В. Новиков // V Международный пенитенциарный форум «Преступление, наказание, исправление»: сборник тезисов выступлений и докладов участников. В 9 томах. Том 2. Часть 2. – Рязань: Академия ФСИН России, 2021. – С. 304–309.
15. Первозванский, В. Б. О концепции проекта федерального закона «О государственной поддержке лиц, отбывших уголовное наказание в виде лишения свободы» / В. Б. Первозванский, Н. М. Голик // Вестник Кузбасского института. – 2016. – № 3 (28). – С. 66–74.
16. Рахмаев, Э. С. Службе пробации быть / Э. С. Рахмаев // Человек: преступление и наказание. – 2009. – № 3. – С. 28–31.
17. Уваров, О. Н. Служба пробации в Российской Федерации и медиация / О. Н. Уваров // Уголовная юстиция. – 2021. – № 18. – С. 91–94.
18. Уткин, В. А. О перспективах пробации в России / В. А. Уткин // Уголовно-исполнительная система: право, экономика, управление. – 2016. – № 4. – С. 5–8.
19. Шатанкова, Е. Н. Условное осуждение и пробация за рубежом (сравнительно-правовой анализ): автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук / Шатанкова Елена Николаевна. – Москва, 2008. – 22 с.

REFERENCES

1. Antonyan E.A. Enforcement measures of educational influence: problems of imposition and application. *Lexrussica=Russian Law*, 2018, no. 9, pp. 112–118. (In Russ.).
2. Golovastova Yu.A. *Ugolovno-ispolnitel'noe pravo kak otrasl' rossiiskogo prava: predmet, metod, istochnik, sistema: avtoref. ... dis. d-ra yurid. nauk* [Penal enforcement law as a branch of Russian law: subject, method, source, system: Doctor of Sciences (Law) dissertation abstract]. Moscow, 2019. 56 p.
3. Golodov P.V. Actual problems in the activities of penal inspectorates: results of empirical research. *Penitentsiarnaya nauka=Penitentiary Science*, 2020, vol. 14, no. 3, pp. 373–381. (In Russ.).
4. Golodov P.V. Actual problems of activity of penal enforcement inspections: results of empirical research. *Vestnik instituta: prestuplenie, nakazanie, ispravlenie=Institute Bulletin: Crime, Punishment, Correction*, 2011, no. 14, pp. 81–88. (In Russ.).
5. Grishko A.Ya. Place of public control in the probation system. *Teoriya i praktika sotsiogumanitarnykh nauk=Theory and Practice of Socio-Humanitarian Studies*, 2021, no. 4 (16), pp. 70–76. (In Russ.).
6. Grishko A.Ya. Probation and probation legislation. In: *5 Mezhdunarodnyi penitentsiarnyi forum "Prestuplenie, nakazanie, ispravlenie": sbornik tezisov vystuplenii i dokladov uchastnikov. V 9 tomakh. Tom 1* [5 International Penitentiary Forum "Crime, punishment, correction": collection of abstracts of speeches and reports of participants. In 9 volumes. Volume 1]. Ryazan: Akademiya FSIN Rossii, 2021. Pp. 104–109. (In Russ.).
7. Dvoryanskov I.V. Prospects for the introduction of the probation system in Russia. In: *5 Mezhdunarodnyi penitentsiarnyi forum "Prestuplenie, nakazanie, ispravlenie": sbornik tezisov vystuplenii i dokladov uchastnikov. V 9 tomakh. Tom 1* [5 International Penitentiary Forum "Crime, punishment, correction": collection of abstracts of speeches and reports of participants. In 9 volumes. Volume 1]. Ryazan: Akademiya FSIN Rossii, 2021. Pp. 114–120. (In Russ.). (In Russ.)
8. Karoli B. Alternative measures of criminal punishment. In: *Al'ternativy tyuremnomu zaklyucheniyu v Respublike Kazakhstan: materialy mezhdunarodnoi konferentsii* [Alternatives to imprisonment in the Republic of Kazakhstan: proceedings of international conference]. Moscow: PRI, 2000. Pp. 67–68. (In Russ.).

9. Kubantsev S.P. Application of probation and early release from serving a sentence of imprisonment in the USA. *Zhurnal Rossiiskogo prava=Journal of Russian Law*, 2006, no. 1, pp. 121–132. (In Russ.)
10. *Kurs ugovnogo prava. V 5 tomakh. Tom 2: Obshchaya chast'*. *Uchenie o nakazanii* [The course of criminal law. In 5 volumes. Volume 2: general part. Doctrine of punishment]. Edited by N. F. Kuznetsova I.M. Tyazhkova. Moscow: IKD "Zertsalo-M", 2002. 454 p. ISBN 5-94373-035-4.
11. Luzgin S.A. Probation Service of the Federal Penitentiary Service: scientific and practical approaches to the formation and organization of activities. In: *5 Mezhdunarodnyi penitentsiarnyi forum "Prestuplenie, nakazanie, ispravlenie": sbornik tezisov vystuplenii i dokladov uchastnikov. V 9 tomakh. Tom 5. Chast' 2* [5 International Penitentiary Forum "Crime, punishment, correction": collection of abstracts of speeches and reports of participants. In 9 volumes. Volume 5. Part 2]. Ryazan: Akademiya FSIN Rossii, 2021. Pp. 344–347. (In Russ.)
12. Makhmudov Z.Sh. On the legal regulation of social adaptation of persons released from prison. *Chelovek: prestuplenie i nakazanie=Man: Crime and Punishment*, 2010, no. 4 (71), pp. 61–65. (In Russ.)
13. Mel'nikova O.V. Probation service – a priority direction for the development of the penal enforcement system of the Russian state. *Pravo i gosudarstvo: teoriya i praktika=Law and State: The Theory and Practice*, 2021, no. 11 (203), pp. 220–222. (In Russ.)
14. Novikov R.V. On the issue of legislative regulation of the probation system in Russia. In: *5 Mezhdunarodnyi penitentsiarnyi forum "Prestuplenie, nakazanie, ispravlenie": sbornik tezisov vystuplenii i dokladov uchastnikov. V 9 tomakh. Tom 2. Chast' 2* [5 International Penitentiary Forum "Crime, punishment, correction": collection of abstracts of speeches and reports of participants. In 9 volumes. Volume 2. Part 2]. Ryazan: Akademiya FSIN Rossii, 2021. Pp. 304–309. (In Russ.)
15. Pervozvanskii V.B., Golik N.M. On the concept of the draft federal law "On state support for persons who have served a criminal sentence in the form of imprisonment". *Vestnik Kuzbasskogo instituta=Bulletin of the Kuzbass Institute*, 2016, no. 3 (28), pp. 66–74. (In Russ.)
16. Rakhmaev E.S. There will be a probation service. *Chelovek: prestuplenie i nakazanie=Man: Crime and Punishment*, 2009, no. 3, pp. 28–31. (In Russ.)
17. Uvarov O.N. Probation service in the Russian Federation and mediation. *Ugolovnaya yustitsiya=Russian Journal of Criminal Law*, 2021, no. 18, pp. 91–94. (In Russ.)
18. Utkin V.A. On Probation Prospects in Russia. *Ugolovno-ispolnitel'naya sistema: pravo, ekonomika, upravlenie=Criminal-Executory System: law, economy, management*, 2016, no. 4, pp. 5–8. (In Russ.)
19. Shatankova E.N. *Uslovnnoe osuzhdenie i probatsiya za rubezhom (sravnitel'no-pravovoi analiz): avtoref. dis. ... kand. yurid. nauk* [Conditional sentence and probation abroad (comparative legal analysis): Candidate of Sciences (Law) dissertation abstract]. Moscow, 2008. 22 p.

СВЕДЕНИЯ ОБ АВТОРЕ / INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

ПАВЕЛ ВАСИЛЬЕВИЧ ГОЛОДОВ – кандидат юридических наук, доцент, профессор кафедры административно-правовых дисциплин юридического факультета Вологодского института права и экономики ФСИН России, Вологда, Россия, pl-family@yandex.ru, <https://orcid.org/0000-0002-2747-9723>

PAVEL V. GOLODOV – Candidate of Sciences (Law), Associate Professor, professor of the Department of Administrative Law Disciplines of the Law Faculty of the Vologda Institute of Law and Economics of the Federal Penitentiary Service of Russia, Vologda, Russia, pl-family@yandex.ru, <https://orcid.org/0000-0002-2747-9723>

Статья поступила 07.04.2022