

## **О некоторых проблемах организационно-правового характера, возникающих при освобождении лиц, отбывших наказание в исправительных учреждениях уголовно-исполнительной системы**

**Е. В. ЕМЕЛЬЯНОВА** – главный научный сотрудник отдела по изучению социальных процессов и разработке комплексных проблем обеспечения правопорядка Научного центра Академии управления МВД России, директор юридического института Санкт-Петербургской академии Следственного комитета, доктор юридических наук, доцент;

**Т. П. МАТВЕЕВА** – старший преподаватель кафедры частноправовых дисциплин Владимирского юридического института ФСИН России

### **Реферат**

В настоящее время процессу подготовки осужденных к освобождению уделяется большое внимание, так как он чрезвычайно важен для их успешной адаптации в обществе.

Необходимо помнить, что отечественная практика освобождения и международный опыт в этой сфере имеют длительную историю, а современный институт освобождения формировался не одно десятилетие. Как известно, обращение к положительным примерам прошлого позволяет, опираясь на актуальные достижения, получить результаты, отвечающие требованиям сегодняшнего времени.

Проведенное авторами исследование подтвердило наличие ряда проблем организационного, экономического, правового характера в области подготовки осужденных к освобождению, несмотря на то, что вопросы ресоциализации освобожденных сегодня находятся в центре внимания государства. Например, серьезные трудности возникают у персонала исправительного учреждения при оформлении и приобретении проездных документов для освобожденных из мест лишения свободы. Кроме того, осложнено взаимодействие со службами, имеющими отношение к процессу социальной адаптации освобожденных (занятости, социальной защиты и др.).

Решение названных и иных возникающих проблем требует совершенствования нормативного обеспечения и повышения эффективности организации подготовки и оказания помощи лицам, освобождаемым от отбывания наказания.

**Ключевые слова:** уголовно-исполнительная политика; осужденные, освобожденные из мест лишения свободы; проезд до места жительства; проездные билеты; проблемы финансового характера; исправительные учреждения.

12.00.08 – Уголовное право и криминология; уголовно-исполнительное право

## **On some organizational-legal problems arising during the release of persons who have served their sentences in correctional institutions of the penal system**

**E. V. EMELYANOVA** – Chief Researcher at the Department for the Study of Social Processes and the Development of Complex Law Enforcement Problems of the Scientific Center of the Academy of Management of the Ministry of Internal Affairs of Russia, Director of the Law Institute of the St. Petersburg Academy of the Investigation Committee, Dsc. in Law, Associate Professor;

**T. P. MATVEEVA** – Senior Lecturer of the Department of Private Law Disciplines of the Vladimir Law Institute of the Federal Penal Service of Russia

**Abstract**

Currently much attention is paid to the process of preparing convicts for release since it is extremely important for their successful adaptation in society.

It must be remembered that the domestic practice of liberation and international experience in this field have a long history, and the modern institution of liberation has been formed for more than a decade. As you know, turning to positive examples of the past allows, based on current achievements, to obtain results that meet the requirements of today.

A study conducted by the authors confirmed the presence of a number of organizational, economic, legal problems in the field of preparing prisoners for release, despite the fact that today the issues of re-socialization of those released are in the focus of state attention. For example the staff of a correctional institution has serious difficulties in issuing and purchasing travel documents for those released from places of deprivation of liberty. In addition interaction with services related to the process of social adaptation of those released (employment, social protection, etc.) is complicated.

The solution of these and other emerging problems requires improving regulatory support and increasing the effectiveness of organizing training and providing assistance to persons released from serving their sentences.

**Key words:** penal policy; convicted persons released from places of deprivation of liberty; travel to the place of residence; travel tickets; financial issues; correctional facilities.

12.00.08 – Criminal law and criminology; penal law

Уголовная (уголовно-исполнительная) политика нашего государства на современном этапе характеризуется двумя основными тенденциями: гуманизацией уголовного законодательства (например, введение альтернативных видов наказаний в более чем 180 составах преступления, установление кратности штрафов за взяточничество и др.) и решением вопросов ресоциализации осужденных (в каждом исправительном учреждении организованы занятия в школах подготовки к освобождению за 6 месяцев до освобождения и т. д.). Так или иначе, обе эти составляющие напрямую касаются освобождаемых из исправительных учреждений ФСИН России.

Институт освобождения имеет в России свою историю. Изучение материалов, касающихся освобождения из тюрем, арестантских домов, каторги и т. д. в царской России, позволило прийти к выводу, что этому вопросу государство тогда уделяло минимум внимания. Если помощь освобождаемым и оказывалась, то в большей степени за счет благотворительных взносов. Например, основанное в 1819 г. Попечительное о тюрьмах общество [2] содействовало в поиске подъемных денежных средств, необходимых лицам, освобожденным из-под стражи или отбывшим срочное заключение.

В советский период постепенно складывалась система оказания помощи освобождаемым из мест лишения свободы. Так, в Исправительно-трудовом кодексе РСФСР 1924 г. было закреплено положение о том, что накануне дня истечения срока заключе-

ния заканчивается личный счет заключенного, имеющиеся на его счету деньги при освобождении выдаются ему на руки под расписку вместе с документами и другими принадлежащими ему вещами (ст. 200). Кроме того, согласно примечанию к ст. 206 ИТК РСФСР 1924 г., по постановлению наблюдательной комиссии не имеющие соответствующей времени года собственной одежды освобождаемые из места заключения снабжались одеждой и обувью. Отдел десятый кодекса так и назывался – «Организация помощи заключенным, освобождаемым из мест заключения».

В следующем ИТК РСФСР 1933 г. самостоятельный раздел, посвященный организации оказания помощи освобождаемым из мест лишения свободы, уже отсутствовал.

В ИТК РСФСР 1970 г. гл. XIX регламентировала исключительно интересующие нас вопросы. Например, в ней было закреплено, что лица, освобождаемые из мест лишения свободы, обеспечиваются бесплатным проездом к месту жительства или работы, продуктами питания или деньгами на путь следования по установленным нормам. При отсутствии необходимой по сезону одежды, обуви и средств на их приобретение освобождаемые должны быть обеспечены одеждой и обувью бесплатно. Им могло быть выдано единовременное денежное пособие из специального фонда. Порядок оплаты проезда, обеспечения питанием и одеждой, выдачи единовременного пособия устанавливался Советом министров СССР.

Кроме того, в этот период был принят ряд документов, касающихся обеспечения отдельных категорий освобождаемых. Так, Совет Министров СССР своим постановлением от 13.05.1976 № 322 «Вопросы, связанные с единовременным условным освобождением из мест лишения свободы некоторых категорий осужденных для работы на стройках народного хозяйства» возложил на Министерство внутренних дел СССР обязанность по обеспечению этих лиц обувью и одеждой по сезону и питанием в пути следования к месту работы на стройки народного хозяйства. Освобождаемым списывались по месту отбывания наказания долги по питанию и вещевому довольствию. Помимо МВД СССР беспрепятственный проезд к месту работы обеспечивали и другие министерства, такие как Министерство путей сообщения, Министерство морского флота, Министерство гражданской авиации, а также органы управления речным флотом и автомобильным транспортом союзных республик. Условно освобожденные после отработки обязательного срока на стройках могли остаться там при условии заключения трудового договора на срок не менее двух лет. В этом случае им выплачивалось единовременное пособие, размер которого соответствовал выплатам, предусмотренным для работников, добровольно приезжающих в порядке организованного набора, а также компенсировались стоимость проезда, провоза имущества и выдавалось единовременное пособие на членов семьи работника, которые приезжали к нему, согласно ст. 116 КЗоТ РСФСР и соответствующим статьям КЗоТов других союзных республик. Еще одной гарантией того периода являлась выдача ссуды на обзаведение хозяйством в размере до 200 руб. на семью с погашением в течение полутора лет в случае, если семья условно освобожденного переезжала к нему ранее истечения обязательного срока.

Международная практика при освобождении от заключения опирается на положения таких документов, как Минимальные стандартные правила Организации Объединенных Наций в отношении обращения с заключенными (далее – Правила Нельсона Манделы), Европейские тюремные правила 2006 г. и др.

Согласно п. 108 Правил Нельсона Манделы заключенные при освобождении должны получать необходимые документы и удостоверение личности, находить жилье и работу, иметь подходящую и достаточную для данного климата и времени года одежду и

располагать средствами, достаточными для проезда к месту их назначения и для жизни в течение периода, непосредственно следующего за освобождением. Отдельный раздел Европейских тюремных правил 2006 г. посвящен вопросам освобождения заключенных. Так, в соответствии с ним при освобождении заключенные должны получать соответствующие документы и документы, удостоверяющие их личность, а также помощь в поиске подходящего жилья и работы. Освобожденным заключенным предоставляются средства вспомоществования, одежда соответственно климату и времени года.

В Минимальных стандартных правилах Организации Объединенных Наций, касающихся отправления правосудия в отношении несовершеннолетних (Пекинских правилах), основной акцент делается на том, чтобы к несовершеннолетним регулярно применялось условное освобождение на ранних этапах и освобожденные несовершеннолетние получали помощь и находились под надзором соответствующего органа.

Например, в Германии при освобождении бывший заключенный получает материальную помощь от учреждения, деньги на проезд к месту жительства, помощь из тех средств, которые он вносил на свой счет в течение всего срока отбывания наказания, а при необходимости и одежду. Для исчисления размера финансовых средств принимаются во внимание продолжительность отбытого наказания, личное участие в труде, умение экономить в процессе распоряжения собственными и «домашними» деньгами во время заключения [3].

В Белоруссии, согласно Постановлению Совета министров Республики Беларусь от 15.09.2006 № 1218 «Об утверждении Положения о порядке оказания помощи лицам, освобожденным из мест лишения свободы и из-под стражи, а также порядке оплаты следования осужденных к месту отбывания наказания в виде ограничения свободы», учреждения уголовно-исполнительной системы обеспечивают освобожденных лиц проездными документами или денежными средствами на их приобретение для проезда к месту жительства железнодорожным или автомобильным транспортом в пределах Республики Беларусь, продуктами питания на время, необходимое для проезда к месту жительства, при отсутствии у освобожденных лиц собственной одежды, обуви и средств на их приобретение – одеждой и обувью по сезону.

В России порядок освобождения из мест лишения свободы и оказание помощи освобождающимся регламентируются ст. 173, 181 УИК РФ, а оформление освобождения – ведомственными нормативными актами. Следует обратить внимание на то, что помимо справки об освобождении, в которой делается отметка о выдаче проездных документов и всех видов материального обеспечения, осужденный получает справку о заработке, где указывается, в течение сколько календарных недель за 12 месяцев, предшествовавших освобождению, он имел оплачиваемую работу, размер средней заработной платы за последние месяцы работы (без учета удержаний), специальность и разряд, по которым осужденный работал. Данная справка служит основанием для установления размера пособия по безработице при обращении в службу занятости по месту жительства.

Если лица, освобождаемые из мест лишения свободы, нуждаются в постороннем уходе или являются несовершеннолетними в возрасте до 16 лет, то при отсутствии встречающих они направляются к месту жительства в сопровождении сотрудника исправительного учреждения.

Ежегодно из исправительных учреждений уголовно-исполнительной системы по отбытии срока наказания, назначенного по приговору суда, освобождается в среднем от 200 до 300 тыс. чел. [1]. Согласно нормам уголовно-исполнительного законодательства осужденным, освобождаемым от принудительных работ, ареста или лишения свободы на определенный срок, организуется бесплатный проезд к месту жительства, они обеспечиваются продуктами питания или деньгами на время проезда. При отсутствии необходимой по сезону одежды или средств на ее приобретение осужденные, освобождаемые из мест лишения свободы, обеспечиваются одеждой за счет средств федерального бюджета. Возможна выдача единовременного денежного пособия в размере, устанавливаемом Правительством Российской Федерации. Все эти меры реализуются администрацией учреждения, исполняющего наказание, в пределах выделенных лимитов бюджетных обязательств (ст. 181 УИК РФ).

С целью выяснения мнения сотрудников по вопросу оказания помощи освобождаемым из мест лишения свободы был проведен опрос различных категорий персонала исправительных учреждений Астраханской, Ивановской, Волгоградской, Ростовской,

Свердловской областей, Пермского края, так или иначе имеющих отношение к процессу подготовки осужденных к освобождению (начальники отрядов, оперативные работники, сотрудники финансовых служб и др.).

Прежде всего, необходимо отметить, что большинство опрошенных (65 %) считают, что государство должно оказывать помощь (финансовую, материальную и т. д.) освобождаемым из мест лишения свободы, тогда как 16 % респондентов полагают, что освобождаемые должны решать свои проблемы самостоятельно.

По мнению 38 % опрошенных, государство, оказывая помощь освобождаемым, осуществляет профилактику совершения новых преступлений; половина (50 %) участников опроса склоняются к тому, что в данном случае государство только проявляет гуманность в отношении оступившихся граждан; 4 % полагают, что здесь имеют место нерациональные траты денег налогоплательщиков.

Как показало исследование, в настоящее время сохраняется ряд проблем при осуществлении освобождения. Они носят организационный (финансового, материального и т. п. обеспечения) и правовой характер. В их числе следует назвать:

- наличие пробелов в уголовном, уголовно-исполнительном законодательстве;
- отсутствие достаточного финансирования системы исполнения наказаний;
- неэффективное взаимодействие различных структур (государственных и общественных), имеющих отношение к социальной адаптации освобождаемых из исправительных учреждений.

Наибольшие затруднения у сотрудников вызывает решение организационных вопросов при освобождении – так считают 45 % респондентов, 14 % опрошенных полагают, что это проблемы экономического плана, 12 % – финансового, 8 % – правовые проблемы.

Изучение практики деятельности исправительных учреждений позволило выделить несколько типичных конкретных ситуаций, возникающих при решении вопросов освобождения.

Так, нет разъяснений по действующему приказу Минюста России от 13.01.2006 № 2 «Об утверждении Инструкции об оказании содействия в трудовом и бытовом устройстве, а также оказании помощи осужденным, освобождаемым от отбывания наказания в исправительных учреждениях уголовно-ис-

полнительной системы» о размерах выплат, предусмотренных освобожденному гражданину вместо проездных билетов по тарифу проезда в общем вагоне плацкартного (скорого) поезда, так как в настоящее время такие вагоны предусмотрены не на всех железнодорожных направлениях. Стоимость определяется по расстоянию до пункта назначения по тарифам, которые были разработаны еще в период СССР, однако разъяснений в части применения соответствующих справочников нет.

Кроме того, по закону администрация исправительного учреждения обеспечивает освобожденных проездными билетами либо деньгами для оплаты проезда к месту жительства. Билеты приобретаются в электронном виде, а для этого необходима банковская карта международных платежных систем Visa, MasterCard, Maestro или национальной платежной системы «Мир». В связи с этим в исправительных учреждениях оформляются банковские карты сотрудников (работников), на них зачисляются денежные средства с лицевого счета, открытого в отделах федерального казначейства. Сотрудники (работники) приобретают электронные билеты, передают их в кассу учреждений, и далее из кассы билеты выдаются освобождаемым.

Особенно часто возникает вопрос правильности проведения расчета стоимости проезда в случае приезда за освобождаемым родственником. Если до места освобождения можно доехать автомобильным транспортом, все достаточно просто (один раз в год исправительные учреждения делают официальный запрос в организацию-перевозчика о стоимости проезда и в дальнейшем используют предоставленные данные), но чтобы произвести расчет по стоимости билетов железнодорожного сообщения, необходимо сделать запрос о стоимости проезда общим вагоном плацкартного (скорого) поезда. Данная справка платная и выдается на одно лицо по конкретному направлению и на конкретную дату, причем не по всем направлениям существуют общие вагоны.

С оформлением проезда иностранным осужденным также возникает ряд проблем. Данным лиц забирает и доставляет в пункт сбора представитель миграционной службы. Для этой категории освобожденных электронный билет невозможно приобрести, так как не определен срок (точная дата) депортации их из пункта сбора, а тарифы на перелет постоянно меняются. Поэтому в исправительных учреждениях возникает

необходимость выдачи денежных средств взамен проездных документов. Но в справочниках нет данных о том, в каком размере финансисты исправительных учреждений должны предоставлять денежные средства. В связи с отсутствием разъяснений ревизионные службы выявляют переплаты либо недоплаты по статье расходов «Оплата проезда освобождаемых к месту жительства при освобождении». В результате на руководителей финансовых служб и специалистов отдела социальной защиты исправительных учреждений накладывают материальные и дисциплинарные взыскания. Применяя устаревшие справочники, сотрудники исправительных учреждений производят расчет и выдают денежные средства, недостаточные для приобретения билетов на проезд к месту освобождения, что приводит к нарушению законных прав осужденных и обуславливает невозможность доехать до места жительства.

Таким образом, назрела насущная потребность в разработке и внедрении в практику методических рекомендаций для бухгалтеров и сотрудников службы социальной защиты исправительных учреждений, где будет изложен алгоритм расчета стоимости проезда освобожденных из мест отбывания наказания до предполагаемого места проживания.

Кроме того, на наш взгляд, с целью исключения нарушений финансовой дисциплины со стороны сотрудников исправительных учреждений (переплат либо недоплат по статье расходов «Оплата проезда освобожденных к месту жительства при освобождении»), а также для полной реализации прав освобожденных приобретение билетов или выделение средств на покупку проездных билетов освобождаемым иностранным гражданам, подлежащим депортации, следует возложить на службу, которая занимается вопросами депортации.

В случае освобождения осужденного, который не имеет гражданства или является лицом без определенного места жительства, возможно возникновение проблем с его трудовым и бытовым устройством. Решением этих вопросов должны заниматься органы местного самоуправления и органы социальной защиты, но у них, как правило, отсутствуют соответствующие фонды. Имеющиеся в регионах центры социальной адаптации (реабилитационные центры) для лиц, освободившихся из мест лишения свободы, не всегда имеют возможность разместить всех желающих. При этом в настоящее

время, согласно ст. 22 Федерального закона от 10.06.2008 № 76-ФЗ «Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействии лицам, находящимся в местах принудительного содержания», одной из форм содействия общественных объединений лицам, находящимся в местах принудительного содержания, является их участие в решении вопросов трудового, жилищно-бытового устройства освобождаемых, а также вопросов, связанных с оказанием им медицинской помощи и предоставлением иных гарантий, установленных законодательством в сфере охраны здоровья и социального обслуживания. Думается, что сегодня для решения проблем освободившихся из мест лишения свободы и не имеющих постоянного места жительства требуется объединение усилий всех заинтересованных организаций. Выходом может стать заключение договоров о сотрудничестве между органами местного самоуправления, территориальными органами ФСИН России и общественными объединениями по оказанию помощи в адаптации лицам, попавшим в сложные жизненные ситуации.

Освобождаемый из мест лишения свободы в соответствии с приказом Минтруда России от 24.11.2014 № 938н «Об утверждении Примерного порядка предоставления социальных услуг в полустационарной форме социального обслуживания» имеет право обратиться с заявлением о предоставлении социальных услуг в органы социальной защиты населения конкретного субъекта Российской Федерации (например, Департамент социальной защиты населения Владимирской области, Департамент труда и социальной защиты населения города Москвы). При этом он, согласно п. 9 приказа, обязан предоставить документ, удостоверяющий личность получателя социальных услуг (представителя). Ситуация осложняется, когда осужденный освобождается судом в связи с заболеваниями, перечень которых устанавливается Постановлени-

ем Правительства Российской Федерации от 06.02.2004 № 54 «О медицинском освидетельствовании осужденных, представляемых к освобождению от отбывания наказания в связи с болезнью», и у него нет родственников или близких людей, а также места жительства, при этом он лишен возможности себя обслуживать. В этом случае у администрации исправительного учреждения есть только 10 суток (время вступления решения суда в законную силу) на медицинское освидетельствование такого лица для его устройства в организацию, осуществляющую стационарное социальное обслуживание. Однако для вынесения заключения необходимы врачи-специалисты, лаборатории для сдачи анализов и др. В связи с этим осужденные направляются в срочном порядке в лечебно-профилактические учреждения, где есть возможность провести обследование и в составе комиссии вынести заключение, а это занимает значительное время и требует немалых средств.

Несовершеннолетним освобождаемым обеспечивается сопровождение к месту жительства. Однако практика отдельных воспитательных колоний территориальных органов ФСИН России показывает, что на соответствующих статьях расхода бюджета учреждения может не быть денежных средств для сотрудника, который следует с освобожденным.

Таким образом, в заключение следует подчеркнуть, что проблемы, возникающие при освобождении лиц, отбывших наказание в исправительных учреждениях уголовно-исполнительной системы, привлекают к себе пристальное внимание со стороны ФСИН России, общественных организаций, органов местного самоуправления. Последовательное их решение требует принятия ряда подзаконных нормативных актов, дальнейшего развития ведомственного законодательства, а также совершенствования взаимодействия всех заинтересованных лиц и организаций, оказывающих помощь освобождаемым из исправительных учреждений.

## СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. **Абатуров, А. И.** К вопросу о постпенитенциарной безопасности в Российской Федерации / А. И. Абатуров // Институт ресоциализации осужденных: состояние, проблемы и перспективы развития : сборник материалов всероссийской научно-практической конференции (26–27 октября 2017 г.). – Киров : Кировский ИПКР ФСИН России, 2017. – С. 12–17. – ISBN 978-5-9906999-7-7.
2. **Гернет, М. Н.** История царской тюрьмы : в 5 т. Т. 1 (1762–1825) / М. Н. Гернет. – Москва : Госюриздат, 1960. – 384 с.
3. Социальная работа в пенитенциарных учреждениях : учебное пособие / А. Я. Гришко и [др.] ; под редакцией А. Н. Сухова. – Москва : Изд-во Московского психолого-социального ин-та ; Воронеж : Изд-во НПО МОДЭК, 2008. – 382 с. – ISBN 978-5-9770-0333-9.

**REFERENCES**

1. Abaturov A. I. K voprosu o postpenitenciarnoj bezopasnosti v Rossijskoj Federacii [On the issue of post-prison security in the Russian Federation]. *Sbornik materialov vserossijskoj nauchno-prakticheskoj konferencii "Institut resocializacii osuzhdennyh: sostoyanie, problemy i perspektivy razvitiya"* [Collection of Materials of the All-Russian Scientific and Practical Conference "The Institute for the Resocialization of Convicts: State, Problems and Development Prospects"]. Kirov, 2017, pp. 12–17. (In Russ.).
  2. Gernet M. N. *Istoriya carskoj tyur'my* : v 5 t. T. 1 (1762–1825) [History of the Tsarist Prison : in 5 vol. Vol. 1 (1762–1825)]. Moscow, 1960. 384 p. (In Russ.).
  3. Suhov A. N. (red.) *Social'naya rabota v penitenciarnyh uchrezhdeniyah* [Social work in prisons]. Moscow, Voronezh, 2008. 382 p. (In Russ.).
-