

# АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ УГОЛОВНОЙ И УГОЛОВНО-ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ

## Основные направления развития пенитенциарного законодательства и практика его реализации в истории России и в современный период

**А. И. ЗУБКОВ** — профессор кафедры уголовного права и криминологии ВИПЭ ФСИН России, доктор юридических наук, профессор, заслуженный деятель науки РСФСР

1. Если проанализировать развитие пенитенциарной системы России за последние сто лет, то можно констатировать, что она находится в состоянии постоянного реформирования, хотя интенсивность этого процесса в те или иные периоды была неодинаковой: были периоды относительной стабильности (до февраля 1917 г., начало 30-х — первая половина 50-х гг., 60–70-е гг. XX в.); но были и периоды бурного реформирования, обусловленные как революционными преобразованиями в стране, так и резкой сменой карательной политики в те или иные годы (связанной не только и не главным образом с культом личности и массовыми репрессиями). При этом зачастую опыт прошлых лет (не только положительный, но и отрицательный) воспринимается некритично, все начинаем по-новому, как бы с «чистого листа», но неизменно повторяя старые ошибки. Хотя пенитенциарное дело — это довольно консервативный сегмент государственной и общественной деятельности (практики), где нововведения являются не нормой, а скорее исключением.

Поэтому, когда твердят о постоянном реформировании пенитенциарной системы, то нередко желаемое выдают за действительное, стремясь подать систему в более выгодном свете. В принципе, в любой пенитенциарной (тюремной) системе с глобальной точки зрения мало что можно кардинально изменить. Сроки наказания в виде лишения свободы, степень изоляции осужденных, возможности применения различных форм досрочного освобождения и, наконец, количество арестантов и их состав определяются прежде всего уголовным законодательством, практикой его применения, а не пенитенциарным (уголовно-исполнительным) законодательством. Условия функционирования уголовно-исполнительной системы, насыщенность различными воспитательными средствами, обеспеченность системы квалифицированными кадрами и уровень стимулирования их работы, степень разнообразия и полноты материально-технического обеспечения осужденных и сотрудников зависят от экономических и финансовых возможностей государства выделять в те или иные периоды необходимые для УИС ресурсы. Поэтому собственных внутрисистемных резервов постоянного реформирования в УИС имеется не слишком много (хотя они, разумеется, имеются). Выявить эти резервы, ранжировать их по значимости и очередности реализации (с учетом имеющихся возможностей) как раз и является неотложной задачей науки и практики. Рассмотрим их.

2. Прежде всего, хотя бы кратко следует обратиться к истории развития УИС начиная с царского периода ее функционирования. Отметим, что Россия во второй половине XIX — начале XX в. представляла собой достаточно прогрессивное государство в плане постановки тюремного (пенитенциарного) дела, где внедрялись передовые по тем временам формы и методы содержания арестантов и обращения с ними (особенно это относилось к несовершеннолетним правонарушителям). Мировое признание этого факта выразилось, в частности, в том, что Россия была избрана местом проведения в Петербурге очередного третьего тюремного Конгресса в 1890 г. И действительно, в России интенсивно развивались учреждения для содержания несовершеннолетних правонарушителей, в местах заключения для взрослых арестантов практически повсеместно оборудовались производственные мастерские, хорошо технически оборудованные (некоторые из них еще долгие годы в советское время исправно функционировали), интенсивно развивались библиотечное дело, художественная самодеятельность, обучение грамоте, ремеслу.

При этом следует учитывать, что УИС царской России базировалась в основном на учреждениях тюремного типа (тюрьмы губернские, областные и уездные тюремные замки, исправительные тюрьмы, исправительные арестантские отделения, тюрьмы для содержания осужденных к каторжным работам, пересыльные тюрьмы и др.). Поэтому в тюремных условиях широких возможностей для развития различных направлений самодеятельности и полезной инициативы осужденных не имелось. Если сравнить положение дел в тюрьмах времен Ф. М. Достоевского, которое он описал в романе «Записки из мертвого дома» (первая половина XIX в.), а также жизнь каторжан середины XIX в., детально описанную в романе П. Ф. Якубовича (Мельшина) «В мире отверженных. Записки бывшего каторжника», бытие ссыльно-каторжных конца XIX в. на Сахалине в известном произведении А. П. Чехова «Остров Сахалин», то мы увидим существенные различия в системе методов воздействия на заключенных.

Временное правительство в силу своего кратковременного существования (февраль–октябрь 1917 г.) не успело кардинально изменить прежнее законодательство и практику его применения, однако попытки в этом направлении были предприняты весьма существенные. Они коснулись не только проведе-

ния массовой амнистии заключенных: имело место стремление демократизировать условия и порядок исполнения наказаний, установить общественный контроль за местами лишения свободы, организовать на качественно новой основе подготовку тюремной администрации.

Пришедшая на смену Временного правительства советская власть взяла курс на отказ от тюремного заключения и ориентацию на развертывание исправительно-трудовой системы, ориентированной на полусвободный режим содержания осужденных, вовлечение их в трудовые процессы на предприятиях фабрично-заводского типа и сельскохозяйственных колоний, обучение профессии и в общеобразовательных школах, развертывание инициативы и самостоятельности осужденных, участие общественности в контроле за местами лишения свободы. Все эти положения были детально регламентированы в Исправительно-трудовом кодексе РСФСР 1924 г. Пенитенциарная политика советской власти в первые десять лет не только отвечала международным стандартам того времени, но и в ряде случаев существенно превосходила их в плане развертывания широкого комплекса воспитательных мероприятий в местах лишения свободы. Однако в 1928 г. карательная политика государства была резко изменена в сторону ужесточения. Основными местами лишения свободы стали не колонии, а исправительно-трудовые лагеря, имеющие жесткую централизованную систему управления и жесткий режим отбывания наказания.

Систему отбывания наказания в виде лишения свободы в лагерях обычно оценивают с негативных позиций, вкладывая сюда в том числе и политическую составляющую разновидности форм подавления инакомыслящих, как места, где в концентрированном виде проявлялись негативные стороны культуры личности. Однако оценки ряда ученых, досконально изучающих архивы лагерей (доктора юридических наук, профессора М. Г. Деткова, С. И. Кузьмина и др.), являются более взвешенными: они отмечают как негативные стороны, так и положительные моменты (особенно в сфере труда, обучения, развития самостоятельности и т.д.), соотнося свои выводы с общей социально-экономической и общественно-политической обстановкой в стране и конкретном регионе. Тем не менее опыт деятельности системы исправительно-трудовых лагерей в целом вряд ли может быть признан в качестве эффективной формы исполнения наказаний в виде лишения свободы даже в отношении общеуголовных элементов, не говоря уже о репрессированных лицах. Система исправительно-трудовых лагерей была ликвидирована в середине 50-х гг. прошлого столетия как следствие восстановления законности и ликвидации последствий культуры личности.

Со второй половины 50-х гг. основным местом отбывания наказания в виде лишения свободы вновь становятся исправительно-трудовые колонии, восстанавливаются и активно функционируют наблюдательные комиссии за местами лишения свободы, активным и значимым становится прокурорский надзор. Это было весьма интересное время, я могу об этом компетентно свидетельствовать, так как сам принимал активное участие в этих процессах с 1958 г. Будучи еще студентом юридического факультета, я был включен в состав наблюдательной комиссии за

местами лишения свободы, работая последовательно в районных, городской и областной наблюдательной комиссии Томской области. В этих комиссиях я проработал почти семнадцать лет, так что могу судить о многих процессах, проходивших за эти годы в местах лишения свободы; практически одновременно я стал заниматься и научной работой, изучая сферу пенитенциарной деятельности.

3. Говоря о внешних факторах реформирования УИС, следует отметить, что в период с 60–80-е гг. прошлого столетия было сделано исключительно много по налаживанию достойной системы исполнения наказаний в стране: была разработана и принята современная правовая основа функционирования УИС (были приняты Основы исправительно-трудового законодательства Союза ССР и союзных республик, разработаны и приняты в каждой республике свои Исправительно-трудовые кодексы, иные нормативные правовые акты, регулирующие исполнение наказаний), по существу, заново создана материальная и производственная базы, воспитательный процесс был поставлен на научную основу, в массовом порядке были подготовлены кадры пенитенциарных работников. Это был период массовых экспериментальных работ по совершенствованию пенитенциарной практики и поиска новых путей нормативного закрепления наиболее положительных их результатов. Достаточно назвать лишь такие эксперименты: Вологодский опыт по развитию разных форм внутриколлективного самоуправления осужденных, Кемеровский опыт по отработке строго регламентированного внутреннего распорядка, Саратовский опыт по работе со злостными нарушителями режима, Белорусский опыт проведения углубленной индивидуальной воспитательной работы со злостными нарушителями и многие другие. Проводился масштабный эксперимент по созданию и функционированию производственных объединений в рамках исправительных учреждений региона. По результатам эксперимента были созданы и успешно функционируют колонии-поселения для лиц, осужденных за преступления, совершенные по неосторожности. Экспериментально была отработана законодательная новелла по досрочному освобождению женщин, имеющих малолетних детей, от отбывания наказания и многие другие новеллы.

Многочисленные зарубежные организации (в том числе и контролирующие) неизменно отмечали достижения страны в развитии пенитенциарной практики. Однако следует отметить, что в результате неправильного определения приоритетов развития пенитенциарной политики и практики оказалась практически не развитой система следственных изоляторов и тюрем: здесь мы отстали от развитых стран на многие десятки лет, что привело к кризису системы в конце 90-х гг., когда на одного «сидельца» в следственных изоляторах приходилось в ряде случаев менее одного метра жилой площади. УИС России оказалась в это время в тяжелейшем, кризисном положении: к чрезмерному переполнению следственных изоляторов добавились еще и последствия дефолта 1998 г., когда на питание осужденных из казны в течение ряда месяцев выделялось менее одного рубля. Система выжила благодаря имеющейся производственной базы, когда, по существу, все доходы от нее были пущены на питание осужденных. Потребовались экстренные меры со стороны Правительства, Президента, Совета Федерации и Государ-

ственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, чтобы нормализовать обстановку. Автору пришлось принимать непосредственное участие в «разруливании» этой ситуации, будучи в то время заместителем начальника ГУИН Минюста России.

4. Хотелось бы кратко остановиться на вопросе формирования правовой основы функционирования УИС. Прежде всего, необходимо сделать одно весьма важное замечание, касающееся правового поля этой сферы деятельности в целом. Дело в том, что пенитенциарное законодательство (понимаемое в широком смысле) формируется не само по себе, а прежде всего базируется на уголовном законодательстве с учетом международных стандартов в сфере борьбы с преступностью и обращения с правонарушителями. УК РФ определяет цели наказания, виды и систему наказаний, детально регламентирует их содержание (суровость, размер, длительность сроков, виды исправительных учреждений и порядок размещения в них осужденных), виды и возможность досрочного освобождения от наказания и многое другое. Уголовно-исполнительное законодательство лишь развивает и детализирует эти положения, но кардинально изменить их не может. Поэтому часто возникают коллизии между потребностями пенитенциарной практики в изменении тех или иных правовых норм и уголовной политикой в целом и уголовным законодательством, которое является более консервативным, чем законодательство уголовно-исполнительное. Как правило, требуются многие годы и масса усилий для того, чтобы внести необходимые изменения в те нормы УК РФ, которые являются базовыми для уголовно-исполнительного законодательства.

Понимание необходимости приведения советского исправительно-трудового законодательства к международным нормам и стандартам обращения с осужденными (особенно ослабления степени его суровости) возникло еще в середине 80-х гг. прошлого столетия. В МВД СССР была создана комиссия (во главе рабочей группы вначале стоял профессор Н.А. Стручков, а позднее автор этих строк), которая подготовила проект новых Основ исправительно-трудового законодательства Союза ССР и союзных республик, которые не были приняты в связи с распадом СССР (хотя новые Основы уголовного законодательства Союза ССР и союзных республик приняты все же успели, но они так и не вступили в действие).

С распадом Союза работа над новым уголовно-исполнительным законодательством была продолжена. Эту работу курировали от Верховного Совета РСФСР Р. Абдулатипов и депутат А. Бир — шахтер из Кузбасса, ранее отбывавший лишение свободы, рабочую группу по-прежнему возглавлял я. К июню 1992 г. был подготовлен новый проект ИТК РСФСР, но в связи с тем что проект нового УК не был подготовлен, решили внести существенные изменения в действующий ИТК, что и было сделано. Но комиссия продолжала свою работу. Теперь ее курировал депутат профессор В. Д. Филимонов. В 1996 г. новый УИК РФ был принят и вступил в действие с 1 июля 1997 г. По отзывам наших и зарубежных экспертов, этот кодекс был признан наиболее демократичным и в наибольшей степени отвечающим международным стандартам обращения с осужденными.

Тем не менее за неполные десять лет в его содержание было внесено множество изменений и допол-

нений. Достаточно сказать, что вышло в свет уже пять изданий Комментария к УИК РФ под моей редакцией (1997 г., 2001 г., 2004 г., 2005 г., 2006 г.); необходимость новых изданий диктовалась появлением массы законодательных новелл. Следует отметить, что далеко не все из них были обусловлены объективными потребностями практики или кардинальным изменением уголовной и уголовно-исполнительной политики; отдельные из них были обусловлены корпоративными интересами определенного круга лиц, желанием встать на одну линию с зарубежной практикой (без учета российской действительности), иными субъективными факторами.

Необходимо подчеркнуть еще одно обстоятельство, весьма характерное для современного состояния уголовно-исполнительного законодательства и практики его реализации. Это, прежде всего, стремление поставить реформирование УИС как бы на научно-плановую основу путем принятия различного рода концепций реформирования системы в целом или отдельных направлений ее деятельности. В принципе, это можно приветствовать, если в них более или менее точно дан прогноз развития, они детально разработаны, а главное, сама практика нацелена на развитие именно в таком направлении, как это определено в той или иной концепции; главное, чтобы они принимались не ради галочки как дань моде.

5. Современное состояние УИС существенно отличается от советского периода. С одной стороны, мы многое потеряли, с другой, наоборот, приобрели многие новые качества и характеристики. Если в 70–80-е гг. прошлого столетия УИС имела мощный экономический потенциал, занимая 5–7 место по объему производимого валового продукта среди всех промышленных министерств и ведомств страны и почти четверть всех строительно-монтажных работ, то теперь все это ушло в прошлое, и система вновь стоит на путях ликвидации промышленного производства и перехода на учебный труд осужденных. В современной истории это уже вторая попытка лишить УИС промышленно-производственного потенциала. Первая была в середине 50-х гг. прошлого столетия в связи с ликвидацией лагерей: тогда было передано в народное хозяйство около 20 находящихся в составе ГУЛАГа промышленных главков. В УИС тогда осталось лишь так называемое собственное производство, технически исключительно плохо оснащенное. Труд осужденных тогда главным образом использовался на строительных объектах других министерств и ведомств на основе хозяйственных договоров (на так называемых контрагентских началах).

Созданию мощной производственной базы УИС способствовало активное развитие кооперированных связей с предприятиями других министерств и ведомств, которые на свои средства построили в колониях производственные площади, оснастили их достаточно современной техникой, снабдили сырьем и материалами, а администрация организовывала производственный процесс, следила за выводом осужденных на работу, поддерживала среди них дисциплину и порядок. Изготовленная руками осужденных продукция полностью передавалась кооператору. Подобная форма организации труда осужденных оказалась весьма удачной, хотя и противоречила известной Конвенции Международной организации труда о запрещении принудительного труда осужденных, запрещающая использовать их труд для извлечения



экономической выгоды. Лица, осужденные условно к лишению свободы (или условно освобожденные от этого наказания), привлекались к обязательному труду, как правило, на строительстве газо-нефтепроводов, других крупных стройках народного хозяйства.

С вступлением России на путь рыночных реформ кооперированные связи УИС и договорные отношения со строителями практически прервались, система вновь встала перед выбором пути. Было принято, с моей точки зрения, неправильное решение: выбран путь вхождения УИС в систему рыночных отношений в качестве составной и равноправной части этого процесса. Я и некоторые другие ученые предупреждали о тупиковом характере этого пути: как только рыночные отношения окрепнут и заработает новый хозяйственный механизм, производству УИС «перекроют дыхание», так как конкуренция свободного труда не потерпит использования дешевой рабочей силы из числа осужденных. Так оно и случилось: на производстве УИС был распротранен механизм банкротства предприятий. И теперь встал вопрос не о производительном труде на предприятиях УИС, а лишь об организации учебного труда со всеми вытекающими отсюда последствиями. Ориентация на создание в УИС неких учебно-производственных комплексов (с неясной правовой природой, не прописанных ни в каких документах, регламентирующих производственно-хозяйственную деятельность в стране в условиях рыночных отношений) с надеждой в какой-то степени вновь вернуться к производительному труду осужденных может себя оправдать лишь в течение весьма непродолжительного времени (пока не разберутся в сути проблемы и при условии нормального финансирования самой исправительной системы). Если же в стране будут экономические осложнения и не будет возможности финансирования УИС хотя бы на сегодняшнем уровне, то тогда вновь вынуждены будут обратиться к производительному труду осужденных, так как такое большое их количество государство за счет своего бюджета не сможет обеспечивать и поддерживать на достаточно приемлемом для международного сообщества материально-бытовом уровне. Но даже если таких форс-мажорных ситуаций и не возникнет (на что хотелось бы очень надеяться), тем не менее финансовые возможности УИС по сравнению с нынешней ситуацией все равно будут более скромными; это мы наблюдали во время эксперимента по созданию и функционированию производственных объединений, когда администрация колоний кроме бюджетных денег вообще не имела никаких средств и зачастую даже возможности произвести мелкий ремонт жилых помещений, охранных сооружений (не на что было покрасить забор).

С переходом УИС на учебный труд осужденных придется менять и его правовую базу, смещая акцент с обязанности трудиться на их право на учебный труд, меняя формы стимулирования этого труда, его недельные и месячные нормы, продолжительность рабочего дня и т.п. Осужденные за свой учебный труд будут получать не заработную плату, а материальное вознаграждение в весьма скромных размерах, в связи с чем не смогут возмещать расходы за свое питание и вещевое довольствие (в том числе и за предоставленные им средства личной гигиены), выплачивать задолженности по исполнительным листам, широко пользоваться правом покупки в магазинах учреждений продуктов питания и предметов первой необходимости. Государству придется

пересмотреть в сторону расширения ассортимента продуктов питания, предметов первой необходимости, средств индивидуальной гигиены, предоставляемых осужденным бесплатно. Все это нужно будет скрупулезно посчитать с тем, чтобы после «не прослезиться». Может быть, лучше будет оставить все без изменений, введя государственную гарантию от банкротства, но сохранив механизм покрытия части расходов на содержание осужденных за счет производственной деятельности и труда осужденных.

Таким образом, есть два варианта решения данной проблемы: 1) ввести учебный труд и полностью перевести содержание осужденных на бюджет, но для этого необходимо в несколько раз сократить численность «сидельцев», чтобы оно не превышало 200–250 тыс. чел. (а сейчас их, как известно, около 1 млн), чего в нынешней криминогенной ситуации достичь невозможно; 2) оставить в УИС производительный труд, обеспечив имеющееся у нее производство государственными гарантиями от банкротства. В этом случае не будет «чистоты рыночного механизма», но зато будет сохранено нормальное функционирование системы, ориентированной на стимулирование осужденных к исправлению. В этом отношении интересна реакция осужденных граждан бывшего Союза, отбывающих наказание в виде лишения свободы в зарубежных пенитенциарных учреждениях. Они в один голос утверждают, что их раздражает равнодушие администрации по поводу «ходишь ты на работу или нет, что-то ты там смастерил или просидел без дела весь день, администрацию тюрьмы это не волнует, она к осужденному безразлична, ты все необходимое для жизни все равно получаешь по норме».

6. Доктрина российской пенитенциарной педагогики как раз и базируется на стимулировании законопослушного поведения, на сочетании коллективных и индивидуальных форм воздействия на личность осужденных, на развитии у них трудовой инициативы и заинтересованности в достижении общих положительных результатов коллектива. Всего этого можно достичь лишь на базе хорошо организованного производительного труда. Эту мысль необходимо настойчиво доводить не только до законодателей и правительственных чиновников, но и широкой общественности. Общество должно быть в целом заинтересовано, чтобы после отбытия наказания из мест лишения свободы люди приходили адаптированными к условиям жизни на свободе, с достаточной трудовой подготовкой.

К сожалению, мы очень много растеряли в системе профессиональной подготовки осужденных. Если раньше в каждой исправительной колонии имелось профессионально-техническое училище или его филиал, то теперь они повсеместно имеются лишь в воспитательных колониях, а в остальных учреждениях основными формами подготовки специалистов стали курсовая и бригадная, которые, естественно, дают более низкий уровень квалификации. Правда, в настоящее время существенно расширены возможности обучения осужденных в средних специальных и высших учебных заведениях, но это пока больше экзотика, так как обучается в таких заведениях весьма незначительная часть осужденных. Поэтому повсеместное восстановление системы государственного профессионально-технического обучения осужденных является задачей неотложной, тем более что она будет органично вписываться в создаваемые в УИС

учебно-производственные комплексы. Именно государство должно взять на себя задачу организации и содержания такой системы профессиональной подготовки рабочих кадров из числа осужденных. Частный коммерческий сектор повсеместно эту задачу не выполнит из-за отсутствия экономической выгоды; их удел — это вовлечение осужденных на коммерческой основе в систему заочного обучения в техникумах и вузах.

Успех социальной адаптации осужденных после освобождения из исправительных учреждений зависит от организации этой работы на свободе. ФСИН России свою часть работы выполняет достаточно полно как с нормативно-правовой точки зрения, так и с организационной, но возможности этой службы весьма ограничены; здесь должна быть преемственность, с тем чтобы освободившихся лиц передавали «с рук на руки», то есть необходим закон о социальной адаптации и реабилитации лиц, отбывших наказание и утративших социально полезные связи на свободе. Этот закон вот уже более десяти лет никак не могут принять прежде всего из-за его дороговизны — больших финансовых затрат из бюджета. Но принимать его необходимо, и главную побудительную роль здесь должна взять на себя ФСИН России, постоянно поднимая этот вопрос и мобилизуя общественность, неправительственные организации да и сам депутатский корпус на продвижение и принятие этого закона. Подобный опыт мы уже имели в 1998–2001 гг., когда разрабатывался и принимался Федеральный закон «О внесении изменений и дополнений в Уголовный кодекс Российской Федерации, Уголовно-процессуальный кодекс РСФСР, Уголовно-исполнительный кодекс Российской Федерации и другие законодательные акты Российской Федерации» от 21.02.2001 № 25-ФЗ. Этим законом внесены изменения и дополнения в 56 норм уголовного, уголовно-процессуального, уголовно-исполнительного и иного законодательства, реализация которых не только позволила облегчить условия содержания осужденных и лиц, содержащихся под стражей, но и существенно сократить их численность. Следует отметить, что несогласных с принятием данного закона было достаточно много и среди силовых ведомств, и ученых, и депутатов, однако все это удалось преодолеть и принять закон.

7. Если рассматривать внутренние резервы совершенствования самой УИС и механизма ее функционирования, то, как уже отмечалось выше, они, безусловно, имеются, хотя и не столь объемные, как внешние. Здесь, прежде всего, следует отметить возможности совершенствования организационно-управленческих структур, численность персонала УИС, видовой и качественный его состав и уровень подготовки, форм и методов воспитательного воздействия на осужденных и профилактических мероприятий в плане укрепления режима исполнения и отбывания наказания и ряд других.

Организационно-штатная структура УИС является достаточно сложной, громоздкой со многими дублирующими службами, раздутым аппаратом управления. Если сравнить штатную численность аппарата ФСИН России с общей численностью аппарата управления существовавших ранее в системе МВД СССР трех главков, занимавшихся исполнением наказаний, то приоритет будет иметь сегодняшняя система службы исполнения наказаний. Причем,

даже после структурного укрупнения подразделений ФСИН России в соответствии с требованиями проводимой в стране административной реформы, все равно в ее составе осталось около 20 самостоятельных управлений, возглавляемых генералами. Системный анализ показывает, что многие функции (как основные, так и обеспечивающие, штабные) оказались раздробленными между смежными службами (или даже дублирующими, как, например, при управлениями тюрьмами, следственными изоляторами, воспитательными колониями, кадровой работой и работой с личным составом и т.д.). Одним словом, возможностей для сокращения управленческого аппарата, исключения дублирования в его работе достаточно много, была бы только на это воля и желание руководства УИС. Однако в данном случае действует известный управленческий закон Паркинсона, согласно которому созданная и функционирующая система имеет тенденцию к постоянному расширению, и самостоятельно «урезать» себя практически не может — для этого нужно активное внешнее воздействие.

Явно излишним управленческим звеном являются службы по исполнению наказаний, функционирующие в составе федеральных округов, учитывающая существующую жесткую централизацию всех подразделений, входящих в Федеральную службу исполнения наказаний России, в принципе исключая какую-либо негативное влияние на деятельность органов и учреждений, исполняющих наказания, со стороны конкретного субъекта Российской Федерации, на территории которого они функционируют. В данном случае речь идет не только об экономии материально-финансовых и людских ресурсов (а они немалые), но и о сути процесса управления; это, по существу, лишнее передаточное звено, удлиняющее цепочку управляющего воздействия, а следовательно, и снижающее эффективность этого процесса.

Аппараты управления служб исполнения наказания субъектов Российской Федерации и администрации конкретных исправительных учреждений также являются раздутыми (особенно на уровне руководящего звена, где только начальников и их заместителей просто великое множество). Многочисленные попытки их сокращения ни к чему не приводят. Одной из причин этого является «династическая клановость», когда тюрьма, следственный изолятор, колония во многих случаях являются не просто градообразующими, но зачастую и единственными местами, куда местному населению можно устроиться на работу. Вот и формируются династии тюремных работников в нескольких поколениях, формируя специфические, по существу закрытые, коллективы работников, тяготеющих к консервативным формам и методам работы, плохо воспринимающих любые новшества. Эта тенденция проявляется и на уровне учебных заведений ФСИН России, где подавляющую часть обучающихся (в том числе адъюнктов и докторантов) и преподавателей составляют выходцы из этого профессионального «клана».

По большому счету, подобная ситуация является не слишком благоприятной, так как она в конечном итоге может привести к застою и отставанию от общих тенденций развития общества, ослаблению восприимчивости новелл и требований международных стандартов обращения с осужденными. Мы это

в определенной мере наблюдаем уже сейчас: в УИС работает весьма значительный отряд сотрудников, имеющих степени кандидатов и докторов наук (причем не только в учебных и научных заведениях, но и практических органах); руководителями системы стало просто модным защищать диссертации. Но признанных ученых среди них исключительно немного, а когда дело касается обоснования или разработки нормативного документа на уровне закона, круг возможных исполнителей этих проектов катастрофически сужается буквально до нескольких человек (речь, разумеется, идет о добротных проектах, которые можно, например, представить в правительство). Поэтому кадровую политику УИС, с моей точки зрения, необходимо существенно корректировать. Эту позицию я неоднократно озвучивал, но в ответ даже от руководства ФСИН России слышались упреки и обиды с общим рефреном: «А чем мы или наши кадры плохие, почему нужно формировать кадры новой формации?»

Необходимо еще раз обратить внимание (я об этом говорил много раз) на сложившуюся весьма непонятную ситуацию с подготовкой социальных работников. Идею и ее организационное обеспечение в УИС России подали из-за рубежа. В ней самой ничего плохого нет, действительно, необходима специализация работников, занимающихся реабилитацией осужденных, особенно после отбытия наказания. Но у нас совершенно иная, чем, например, в той же Швейцарии (которая явилась инициатором и активным участником развертывания в России работы по подготовке социальных работников) организационная структура аппарата воспитателей осужденных. У нас центром воспитательной работы с осужденными традиционно является отряд осужденных во главе с его начальником. За многие годы накоплен богатый опыт функционирования отрядной системы. Учебные заведения УИС сейчас готовят традиционных начальников отрядов и социальных работников, но служебные функции между ними четко не разведены, они во многом дублируют друг друга. Я много раз предлагал либо четко развести эти функции, закрепив за социальными работниками сферу подготовки к освобождению, трудовое и бытовое устройство освобождаемых, либо оставить какую-то одну из этих должностей.

8. В связи с ликвидацией промышленного комплекса УИС и переходом осужденных на учебный труд, по всей видимости, отпадет необходимость подготовки специалистов технологического профиля, особенно ориентированных на лесозаготовительное производство, так как учебно-производственные комплексы в этой сфере трудоустройства вряд ли могут быть образованы. По крайней мере, над этим уже сейчас необходимо думать; в противном случае труд осужденных в этой сфере деятельности мы вряд ли сможем использовать. Необходимо также изучать возможность использования труда осужденных на договорной (контрагентской) основе в данной сфере хозяйственной деятельности.

Необходимо также пересмотреть существующую номенклатуру и тарификацию должностей аттестованного состава сотрудников, которая вот уже многие годы жестко ориентирована на те или иные специальные звания, требующие в большинстве случаев наличия у работника высшего или специального среднего образования. Вот и сложилась ситуация,

когда наличие такого образования во многих случаях по роду выполняемых обязанностей объективно просто не требуется, но потолок специального звания поднимается, с тем чтобы должностной оклад по нему был выше (как известно, без наличия высшего образования не может быть присвоено специальное звание подполковника, полковника).

Дело в том, что сложившаяся система оплаты труда сотрудников УИС требует наличия не только соответствующего образования, но и специального звания. В этом смысле было бы лучше иметь не аттестованных, а вольнонаемных сотрудников, что позволило бы не только существенно поднять им уровень оплаты труда, но и снять с их деятельности далеко не всегда уместную военизацию. Что касается утверждения о том, что наличие вооруженной охраны в обязательном порядке требует одетого в специальную форму военного, то это далеко не обязательно, о чем свидетельствует мировая пенитенциарная практика.

В УИС России военная форма сотрудника внутренней службы привилась, в частности, еще и потому, что сама система большее время находилась в составе МВД (НКВД), но вот уже восемь лет она функционирует в составе гражданского ведомства — Министерства юстиции РФ (то, что сейчас это Федеральная служба исполнения наказаний, не меняет принципиально ее правового статуса как составной части Минюста России). Переход на новую униформу сотрудников ФСИН России — это существенный шаг в направлении полной ликвидации принадлежности Службы к силовым военизированным ведомствам. С точки зрения пенитенциарной педагогики для установления между сотрудниками и осужденными атмосферы доверия и партнерства наиболее приемлемым является наличие воспитателя не в погонах, а сугубо гражданского человека; в таком направлении, с моей точки зрения, и должна развиваться пенитенциарная практика.

9. Пересмотр номенклатуры должностей повлечет за собой и изменение в структуре подготовки кадров для УИС. По крайней мере, нужна четкая картина — каких и сколько нужно для УИС специалистов, с каким уровнем подготовки. С моей точки зрения, основной костяк сотрудников должен иметь среднее специальное образование, а руководители подразделений (колоний, тюрем, следственных изоляторов, исправительных центров, уголовно-исполнительных инспекций) должны иметь не только высшее образование, но и специальную управленческую подготовку, осуществляемую на Высших академических курсах Академии права и управления ФСИН России. Высшее специальное образование в обязательном порядке должны также иметь психологи, старшие воспитатели, начальники отрядов. Всем остальным специалистам целесообразно давать двухуровневую подготовку: первый уровень — обучение в среднем специальном учебном заведении (два–три года по очной форме обучения), второй уровень — обучение в высшем учебном заведении по заочной форме обучения в течение двух–трех лет для лиц, которые находятся в резерве на замещение соответствующих должностей, требующих наличия высшего образования. Обучение таких лиц должно быть бесплатным, а для всех остальных сотрудников, желающих получить высшее образование, обучение может быть платным.



Обучение в адъюнктуре и докторантуре в учебных и научных заведениях (учреждениях) УИС возможно лишь для сотрудников, проработавших на практике или на преподавательских должностях (но не на должностях преподавателей-методистов или аналогичных им) не менее 3–5 лет. Это позволит готовить более качественный состав научных кадров, обогащенный не только современными научными знаниями и достижениями, но и хорошо знающих нужды и запросы практики.

Таковы лишь некоторые наиболее значимые вопросы деятельности УИС России, требующие своего дальнейшего совершенствования. В этой статье многие из поставленных вопросов лишь обозначены. Причем предлагаемые оценки и варианты их решений зачастую носят личностный характер, они не претендуют на свою завершенность и обозначены с целью дальнейшей и более глубокой дискуссии по ним. Именно в этом автор видит свою задачу.

## Проблемы производства и труда в процессе реформы системы исполнения уголовных наказаний в Российском государстве

**М. Г. ДЕТКОВ** — профессор кафедры уголовно-исполнительного права ВИПЭ ФСИН России, доктор юридических наук, профессор

В процессе реформирования системы исполнения уголовных наказаний в виде лишения свободы Российского государства в постсоветский период идет активный поиск, с учетом международных принципов и норм обращения с заключенными, качественно новых и наиболее эффективных средств, форм и методов воздействия на осужденных с целью их исправления, сопровождающийся переоценкой содержания порядка и условий отбывания наказания советского прошлого. При этом нередко без достаточного критического научного анализа прошлой практики идет сплошное отрицание сформированной за годы советской власти на основе российской, советской и зарубежной науки, международного опыта системы работы с правонарушителями. Особенно это относится к использованию труда как средства исправления. Роль и значение труда, в отличие от недавнего советского прошлого, исходя из превратного понимания принципа гуманизма, современной практикой организации исполнения лишения свободы сведена на нет. Причем, инициатива в этом деле исходит от руководителей ведомства, отдельные из которых в свое время являлись убежденными сторонниками преобладающей роли труда среди других средств воздействия, предусмотренных законом.

В последнее время эта линия весьма отчетливо прослеживается на характере организационно-практических мероприятий, проводимых руководителями ведомства, исполняющего уголовные наказания.

Состоявшаяся в мае 2004 г. научно-практическая конференция «Реформа производственно-хозяйственного сектора — составная часть реформирования уголовно-исполнительной системы на современном этапе», проведенная Главным управлением исполнения наказаний и НИИ УИС Минюста России, по замыслу ее учредителей, должна была бы внести ясность в определение перспектив и основных направлений, прежде всего, в формировании на производственной базе исправительных учреждений советского периода современного производства, обеспечивающего трудовую занятость осужденных и достойный их заработок. На мой взгляд, за некоторым исключением, в частности, обсуждения вопросов целесообразности формирования центров трудовой реабилитации, перспективы которых призрачны и туманны, конференция не смогла ответить на основной вопрос времени: какими путями и способами обеспечить полную трудовую занятость осужденных, способных к труду?

Да и такой цели учредители перед участниками конференции не ставили, ибо основное назначение центров трудовой реабилитации сводилось к организации учебно-производственных мастерских. Эту тему в дальнейшем развил на страницах центральной печати заместитель директора Федеральной службы исполнения наказаний Александр Кононец, курирующий медицинские службы. В частности, позицию руководства ФСИН России по этому вопросу он изложил следующим образом: «Исправительное учреждение — это не завод, и задачи у нас совсем другие. Мы должны готовить человека к свободе, давая ему возможность получить образование, приобрести профессию. Поэтому от государственных унитарных предприятий мы будем переходить к учебно-производственным мастерским. Мы постараемся дать человеку профессию, образование, подготовить его к жизни в обществе. Результат этой работы мог бы быть весомей, если бы человек после освобождения не оставался один на один со своими проблемами. Необходимо, чтобы его встречали социальные службы, помогли ему устроиться на воле. Мы намерены расширять сеть профессионально-технических училищ в колониях»<sup>1</sup>.

Меня, как человека, проработавшего в системе исполнения уголовных наказаний в виде лишения свободы около сорока лет, более двадцати лет занимающегося научными исследованиями в этой области, поражает легкость суждений руководителя, его пренебрежение историческим опытом развития системы исполнения наказаний в виде лишения свободы, противоречивость провозглашаемому ведомством курсу гуманизации процесса исполнения наказаний, непременной составляющей которого является сохранение и укрепление физического и психического здоровья осужденных. Исключение их на длительное время из процесса производства материальных благ и предоставления услуг, естественно, не способствует целям наказания, ведет к деградации личности. Поэтому, не вступая в дискуссию, хочу высказать лишь несколько общих принципиальных замечаний.

Во-первых, постановка вопроса об упразднении производства в исправительных учреждениях абсурдна и неправомерна, ибо такой подход исключает труд как средство исправления из предусмотренных законом основных средств исправления осужденных и заменяет его профессиональной подготовкой, что является грубейшим нарушением законности. Во-вторых, большинство осужденных, как правило,