

АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ ПРАВОПРИМЕНИТЕЛЬНОЙ ПРАКТИКИ

Основные направления правового обеспечения деятельности уголовно-исполнительной системы и пути его дальнейшего совершенствования

О. В. ФИЛИМОНОВ — начальник Правового управления ФСИН России, доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист РФ

Директором ФСИН России 22 января 2007 г. издано распоряжение об утверждении «Основных итогов работы учреждений и органов уголовно-исполнительной системы за 2006 г. и приоритетных направлений деятельности учреждений и органов уголовно-исполнительной системы на 2007 г.». Содержание данного документа во многом отражает динамику продолжающегося процесса реформирования учреждений и органов, исполняющих наказания. Об интенсивном развитии УИС России косвенно свидетельствуют и те изменения, которые произошли в сфере нормативно-правового регулирования ее деятельности.

В 2006 г. и в начале 2007 г. принято 5 федеральных законов, 4 постановления Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, 10 постановлений и 2 распоряжения Правительства Российской Федерации, направленные на дальнейшее совершенствование правовых норм об исполнении наказаний и организации деятельности УИС, обеспечение прав, свобод и законных интересов осужденных и лиц, содержащихся под стражей. Дальнейшее развитие получила и ведомственная нормативная правовая база. Если год назад банк данных автоматизированной базы ведомственных нормативных правовых актов ФСИН России содержал 1862 документа, то сегодня — 2650, то есть почти в полтора раза больше.

Разумеется, одни только количественные данные не дают полного представления о содержании и значимости происходящих изменений. Поэтому упомяну о некоторых наиболее важных, с моей точки зрения, правовых актах, принятых в последнее время.

Федеральный закон «О внесении изменений в Уголовно-исполнительный кодекс Российской Федерации» от 03.04.2006 № 46-ФЗ, разработанный в целях совершенствования правового регулирования исполнения уголовного наказания в виде лишения свободы и его дальнейшей гуманизации.

Законом внесены изменения в ст. 13 УИК РФ, касающиеся обеспечения личной безопасности осужденного, являющегося потерпевшим или свидетелем по уголовному делу о преступлении, совершенном в исправительном учреждении. На начальников учреждений и органов уголовно-исполнительной системы возлагаются функции по обеспечению мер безопасности в отношении осужденного, являющегося участником уголовного судопроизводства.

Вносится изменение в ч. 1 ст. 77 УИК, расширяющее круг лиц, осужденных к лишению свободы, кото-

рые могут быть оставлены в следственном изоляторе или тюрьме для выполнения работ по хозяйственному обслуживанию.

Из ч. 1 ст. 85 УИК исключается термин «особое положение» как не соответствующий действующему законодательству.

Изменение ч. 1 ст. 88 УИК определяет, что средства, заработанные осужденными за период отбывания наказания, а также пенсии, социальные пособия и денежные переводы зачисляются на лицевые счета осужденных. Часть вторая указанной статьи излагается в новой редакции, предусматривающей, что средства, заработанные осужденными в период отбывания наказания, получаемые ими пенсии и социальные пособия могут без ограничения расходоваться на приобретение продуктов питания и предметов первой необходимости. Кроме того, предусматривается, что помимо средств, заработанных осужденными в период отбывания наказания, они могут расходовать и иные дополнительные средства.

Вносится изменение в ч. 4 ст. 91 УИК, предусматривающее, что осужденные отправляют денежные переводы близким родственникам, а также иным лицам за счет средств, находящихся на их лицевых счетах.

Улучшается правовое положение осужденных к лишению свободы, отбывающих наказание в исправительных учреждениях, по расходованию на приобретение продуктов питания и предметов первой необходимости денежных средств, находящихся на их лицевых счетах. Вносятся изменения в ст. 121, 123, 125, 131, 133 УИК, определяющие порядок и размеры средств, которые могут быть израсходованы на приобретение продуктов питания и предметов первой необходимости осужденными в исправительных колониях, а также в тюрьмах и воспитательных колониях.

В ч. 1 ст. 128 УИК вносится изменение, исключающее требования о раздельном отбывании наказания в колонии-поселении для лиц, осужденных за преступления, совершенные по неосторожности; лиц, впервые осужденных за совершение умышленных преступлений небольшой или средней тяжести; положительно характеризующихся осужденных, переведенных из колоний общего и строгого режима.

В ст. 141 УИК исключаются возрастные ограничения (16 лет) на заочное обучение несовершеннолет-

них осужденных в образовательных учреждениях среднего и высшего профессионального образования.

Федеральный закон «О внесении изменений в ст. 25 и 44 Уголовно-исполнительного кодекса Российской Федерации» от 30.12.2006 № 273-ФЗ.

Федеральным законом в ч. 1 ст. 25 УИК РФ вносится изменение, расширяющее перечень объектов, на которых может исполняться наказание в виде обязательных работ. В результате часть первая данной статьи приводится в соответствии с ч. 1 ст. 49 УК РФ, устанавливающей, что вид и объекты, на которых обязательные работы отбываются, определяются органами местного самоуправления по согласованию с уголовно-исполнительными инспекциями. В ч. 5 ст. 44 УИК вносится изменение, определяющее, что пособия по временной нетрудоспособности осужденного исчисляются из его заработной платы без учета удержаний в размере, установленном приговором суда.

Федеральный закон «О признании утратившим силу абзаца шестого п. 2 ч. 2 ст. 33 Федерального закона “О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений”» от 05.02.2007 № 9-ФЗ.

Законом исключается норма, предусматривающая, что иностранные граждане и лица без гражданства содержатся отдельно от других подозреваемых и обвиняемых при наличии условий для этого. Данная поправка позволит привести положения ст. 33 в соответствие с основополагающим конституционным принципом равенства граждан перед законом.

Федеральный закон «О внесении изменений в Закон Российской Федерации “Об учреждениях и органах, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы” и отдельные законодательные акты Российской Федерации» от 05.02.2007 № 10-ФЗ.

Федеральный закон направлен на совершенствование правовой регламентации некоторых сфер деятельности учреждений и органов уголовно-исполнительной системы и приведение Закона Российской Федерации «Об учреждениях и органах, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы» в соответствие с действующим законодательством.

Восполняется правовой пробел по определению границ территорий, прилегающих к учреждениям, исполняющим наказания, и установлению режимных требований на них. Статья 7 Закона Российской Федерации «Об учреждениях и органах, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы» дополняется новой частью шестой, наделяющей территориальные органы уголовно-исполнительной системы по согласованию с органами местного самоуправления муниципальных районов либо органами местного самоуправления городских округов определять границы территорий, прилегающих к подведомственным учреждениям, на которых Министерством юстиции Российской Федерации по согласованию с Генеральной прокуратурой Российской Федерации устанавливаются режимные требования.

Положения указанного закона приводятся в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 09.03.2004 № 314 в части передачи функций по обеспечению исполнения уголовных наказаний от Минюста России к Федеральной службе исполнения наказаний.

Нормы закона приводятся в соответствии с рекомендациями Европейского комитета по предупреждению пыток и бесчеловечного или унижающего достоинство обращения или наказания. Из ч. 4 ст. 40 Федерального закона «О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений» исключается запрет на пользование книгами, газетами, журналами и иной литературой подозреваемым и обвиняемым, водворенным в карцер.

Кроме того, приняты и утверждены:

— Постановление Правительства Российской Федерации от 05.09.2006 № 540, утвердившее Федеральную целевую программу «Развитие уголовно-исполнительной системы (2007–2016 гг.)»;

— приказы Минюста России «Об утверждении Инструкции по охране исправительных учреждений, следственных изоляторов уголовно-исполнительной системы» от 15.02.2006 № 21дсп и «Об утверждении Инструкции о надзоре за осужденными, содержащимися в исправительных колониях» от 13.07.2006 № 252дсп;

— Приказ ФСИН России «Об утверждении Регламента Федеральной службы исполнения наказаний» от 19.05.2006 № 245 и Приказ от 26.01.2007 № 32, утвердивший Положение об Общественном совете при ФСИН России и его персональный состав.

В настоящее время интенсивность проводимой ФСИН России нормотворческой деятельности еще более возросла. Фактически в этой работе принимают участие все структурные подразделения центрального аппарата и ряд территориальных органов УИС, а Правовое управление выполняет роль координатора. Только на рассмотрении Государственной Думы и Правительства Российской Федерации находятся 10 законопроектов, подготовленных с нашим участием.

Обратим внимание на наиболее значимые для функционирования УИС.

Проект Федерального закона № 11807-3 «Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействии общественных объединений их деятельности».

Законопроект направлен на регулирование отношений, возникающих в связи с осуществлением общественного контроля за обеспечением неотъемлемых прав человека в местах принудительного содержания на жизнь, охрану здоровья и медицинскую помощь, равенство перед законом, защиту от пыток, насилия, другого жестокого, бесчеловечного или унижающего достоинство обращения или наказания, ограждение от злоупотреблений властью, и определяет порядок оказания общественными объединениями содействия работе учреждений и орга-

нов, исполняющих наказания, и мест содержания под стражей.

Проект Федерального закона № 321851-4 «О введении в действие положений Уголовного кодекса Российской Федерации и Уголовно-исполнительного кодекса Российской Федерации о наказании в виде ограничения свободы и внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации».

Законопроектом предусматривается введение наказания в виде ограничения свободы, которое заключается в исполнении осужденными установленных судом обязанностей (условий, запретов) под надзором уголовно-исполнительных инспекций, так называемая «контролируемая свобода». Проект федерального закона направлен на практическую реализацию наказания в виде ограничения свободы, предусмотренного Уголовным кодексом Российской Федерации, которое согласно действующему законодательству должно быть введено в действие отдельным федеральным законом по мере создания соответствующих социально-экономических условий.

Ограничение свободы как вид наказания представляет собой комплекс устанавливаемых судом условий (обязанностей) и запретов, исполняемых осужденным без изоляции от общества под надзором специализированного государственного органа. Такое наказание широко применяется в уголовном законодательстве ряда зарубежных стран (в частности, в Великобритании, Франции, Италии, Швеции, Швейцарии, Испании, Республике Казахстан).

В соответствии с положениями законопроекта ограничение свободы состоит в том, что оно назначается как основной вид наказания тем лицам, которые совершили преступления небольшой и средней тяжести. При этом данное наказание устанавливается судом на срок от двух месяцев до четырех лет.

Законопроект рассматривает ограничение свободы и как вид дополнительного наказания по отношению к лицам, осуждаемым за отдельные тяжкие и особо тяжкие преступления, посягающие на жизнь человека, общественную безопасность, основы конституционного строя и безопасности государства. В этом случае ограничение свободы, исходя из характеристики виновного и других обстоятельств дела, назначается судом на срок от шести месяцев до двух лет.

По характеру налагаемых судом ограничений и с учетом сроков их назначения наказание, предполагаемое данным законопроектом, является довольно серьезным, поскольку ограничивает права и свободы человека на его перемещение, посещение определенных мест, использование определенных форм досуга, выбор места работы, учебы. При этом данные ограничения обеспечиваются угрозой замены ограничения свободы реальным лишением свободы.

Изменения, которые законопроектом предлагаются в Особенную часть Уголовного кодекса Российской Федерации, призваны обеспечить на практике принципы дифференциации наказания и справедливости.

Проект Федерального закона № 241727-4 «О внесении изменений в законодательные акты Рос-

сийской Федерации, связанных с исключением положений о наказании в виде ареста».

Проект предусматривает исключение из законодательных актов Российской Федерации положений о наказании в виде ареста. Согласно УК РФ арест заключается в содержании осужденного в условиях строгой изоляции сроком от одного до шести месяцев.

Мы полагаем, что принятие данного закона необходимо по следующим основаниям:

— условия отбывания ареста не соответствуют ни личности осужденных, ни тяжести совершенных ими преступлений;

— фактически условия отбывания наказания при аресте более строгие, чем в тюрьме, где отбывают наказание лица, совершившие наиболее тяжкие преступления, а также переведенные за нарушение установленного порядка отбывания наказания из исправительных колоний общего, строгого и особого режимов;

— осужденные к аресту должны содержаться в запираемых камерах, им запрещены свидания, посылки, передачи, они не привлекаются к оплачиваемому труду, не получают общего и профессионального образования;

— право приобретать продукты питания и предметы первой необходимости, в связи с отсутствием возможности заработать необходимые для этого средства, превращается в декларируемое, но фактически не обеспеченное.

В результате при назначении одному осужденному ареста, а другому лишения свободы в более выгодных условиях окажется тот из них, кто осужден к лишению свободы.

Указанные обстоятельства позволяют сделать вывод о том, что введение в действие наказания в виде ареста будет малоэффективным, а также потребует значительных дополнительных расходов на строительство арестных домов. Создание (строительство и содержание арестных домов) обойдется федеральному бюджету в сумму около 75 млрд руб.

Названный проект 10 марта 2006 г. был принят Государственной Думой в первом чтении.

Проект Федерального закона № 314401-4 «О внесении изменений в ст. 73 Уголовно-исполнительного кодекса Российской Федерации».

Проектом предусматривается внести изменения в ч. 2 и 3 ст. 73 УИК РФ. Предлагаемая редакция части второй позволит осуществить размещение осужденных исходя из реальных возможностей уголовно-исполнительной системы до создания необходимого количества исправительных учреждений в каждом субъекте Российской Федерации. Кроме того, из части третьей предлагается исключить положение о направлении осужденных иностранных граждан и лиц без гражданства для отбывания наказания по месту нахождения соответствующих исправительных учреждений, поскольку содержание в исправительных учреждениях данной категории осужденных с осуж-

денными российскими гражданами не противоречит требованиям уголовно-исполнительного законодательства.

Государственной Думой 16 февраля 2007 г. проект федерального закона принят в первом чтении. Комитетом Государственной Думы по безопасности осуществляется подготовка законопроекта ко второму чтению.

Проект Федерального закона № 320789-4 «О внесении изменений в Уголовно-исполнительный кодекс Российской Федерации» и Закон Российской Федерации «Об учреждениях и органах, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы».

Законопроектом предусматривается реформирование федеральных государственных унитарных предприятий при учреждениях, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы, в центры трудовой адаптации осужденных. Результатом реформирования явится переориентация деятельности производственного сектора уголовно-исполнительной системы на решение в первую очередь социальных задач, связанных с подготовкой человека к нормальной жизни и работе после освобождения.

Реформирование предусматривает реорганизацию существующих предприятий исправительных учреждений в структурные подразделения этих учреждений: центры трудовой адаптации осужденных и производственные (трудоустройство) мастерские (далее — центры трудовой адаптации и мастерские исправительных учреждений).

Реформирование производственного сектора УИС влечет за собой переход от коммерческой деятельности предприятий исправительных учреждений к внебюджетной (собственной производственной) деятельности исправительных учреждений.

С участием ФСИН России в настоящее время разрабатывается еще ряд проектов федеральных законов, затрагивающих деятельность уголовно-исполнительной системы.

Проект Федерального закона «О внесении изменений в Закон Российской Федерации «Об учреждениях и органах, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы»», наделяющий органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации полномочиями оказывать финансовую и другую помощь учреждениям и органам уголовно-исполнительной системы, направленную на реализацию гарантий правовой защиты и социальной поддержки работников уголовно-исполнительной системы, установления для них дополнительных социальных гарантий.

Проект Федерального закона «О внесении изменений в ст. 50 и 82 Уголовного кодекса Российской Федерации, ст. 398 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации, Уголовно-исполнительный кодекс Российской Федерации». Законопроект подготовлен в целях дальнейшей гуманизации уголовно-исполнительного законодательства и расширения применения наказаний, не связанных с лишением свободы.

Проект Федерального закона «Об охране психиатрических стационаров специализированного типа с интенсивным наблюдением органов здравоохранения Российской Федерации и надзора за содержащимися в них лицам», предусматривающий передачу функций по обеспечению охраны психиатрических стационаров специализированного типа с интенсивным наблюдением от ФСИН России к Минздравсоцразвитию России.

Проект Федерального закона «О внесении изменений в ст. 50 Закона Российской Федерации «Об образовании» и ст. 31 Федерального закона «О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений»». Законопроект разработан в целях реализации права подозреваемых и обвиняемых на получение основного общего и начального профессионального образования.

У нас есть и другие предложения, которые пока ходят на стадии обсуждения в аппарате Правительства Российской Федерации, Администрации Президента Российской Федерации, Государственной Думе и Совете Федерации.

В последнее время мы стали все чаще привлекать к этой работе и зарубежных специалистов, использовать финансовую и организационную помощь международных организаций. В 2006 г. заключено соглашение о сотрудничестве с Шведской тюремной службой, получено два гранта от Европейского Союза для совместного изучения вопросов оптимизации применения мер уголовно-процессуального пресечения, совершенствования мер уголовно-правового воздействия, не связанных с изоляцией осужденного от общества, в том числе с использованием технических средств электронного мониторинга, а также совершенствования мер предупреждения преступлений и других правонарушений в исправительных учреждениях.

Другой важной задачей, актуальность которой в последнее время существенно возросла, является совершенствование уровня правового регулирования и повышение эффективности судебно-преступной работы с целью защиты финансово-экономических интересов УИС в новых, значительно изменившихся условиях.

Так, важным фактором, повлиявшим на нашу хозяйственную работу в минувшем году, стало вступление в силу Федерального закона «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» от 21.07.2005 № 94-ФЗ, в результате чего существенно усложнилась процедура приобретения и поставок товаров, сырья и других материалов. К сожалению, практика применения данного закона выявила целый ряд присущих ему недостатков.

Все это повлекло за собой ряд нарушений, допущенных как структурными подразделениями центрального аппарата, так и территориальными органами в основном при проведении тендерных торгов. В целях их недопущения нам пришлось усилить это направление работы и одновременно инициировать внесение определенных изменений в названный закон. С участием ФСИН России разработан проект Федерального закона о внесении изменений в Федеральный закон № 94-ФЗ и другие законодательные

акты, который учитывает интересы УИС. 21 февраля 2007 г. соответствующий закон принят Государственной Думой в трех чтениях.

Также в 2006 г. по инициативе ФСИН России Правительством Российской Федерации принято Постановление от 30.11.2006 № 734, в рамках которого было установлено право государственных и муниципальных заказчиков на предоставление преимуществ учреждениям УИС в отношении предлагаемой цены контракта в размере 15 процентов при размещении заказов на поставки товаров (работ, услуг) для государственных и муниципальных нужд путем проведения торгов, а также право размещать заказы на поставки товаров (работ, услуг) в учреждениях УИС без проведения торгов (у единственного поставщика) при размещении заказов для нужд УИС. Наши сотрудники принимали участие в подготовке Указа Президента Российской Федерации от 05.02.2007 № 119 о создании Федерального агентства по поставкам вооружения, военной, специальной техники и материальных средств.

Вместе с тем очевидно, что еще предстоит большая работа в этом направлении, особенно в связи с происходящими изменениями в порядке размещения заказов.

Одним из приоритетных направлений деятельности Правового управления является создание и укрепление юридических гарантий социальной защиты личного состава УИС. Эту работу мы проводим совместно с Управлением кадров и профессионального образования, Управлением по работе с личным составом, другими структурными подразделениями ФСИН России и территориальными органами УИС.

В 2006 г. принят ряд постановлений Правительства Российской Федерации, направленных на увеличение размеров денежных выплат работникам УИС.

Так, Постановлением Правительства Российской Федерации от 02.06.2006 № 343 установлены надбавки за ученую степень и (или) иное ученое звание сотрудникам уголовно-исполнительной системы.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 07.09.2006 № 548 на педагогических работников, выполняющих функции классного руководителя в вечерних (сменных) общеобразовательных школах при воспитательных колониях уголовно-исполнительной системы, распространено действие Постановления Правительства Российской Федерации от 30.12.2005 № 850 по выплате вознаграждений педагогическим работникам за выполнение функций классного руководителя.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 04.10.2006 № 602 внесены изменения в части повышения размера ежемесячного пособия детям сотрудников уголовно-исполнительной системы, погибших (пропавших без вести) при исполнении служебных обязанностей.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 10.08.2006 № 480 внесены изменения в п. 2 Постановления Правительства Российской Федерации от 06.05.1994 № 460, увеличивающие нормы

расходов денежных средств на погребение погибших (умерших) сотрудников учреждений и органов уголовно-исполнительной системы.

Издано восемь приказов Минюста и ФСИН России, направленных на решение социальных проблем личного состава. В целях повышения уровня социальной защиты сотрудников и пенсионеров уголовно-исполнительной системы и членов их семей подготовлен и направлен на согласование в Минюст России проект приказа Минюста России о внесении изменений в Инструкцию о порядке возмещения расходов, связанных с перевозкой сотрудников УИС, граждан, уволенных со службы, членов их семей, а также их личного имущества, утвержденную Приказом Минюста России от 05.09.2006 № 282.

Вместе с тем после принятия и вступления в силу с 1 марта 2005 г. Жилищного кодекса Российской Федерации возникли проблемы с обеспечением работников УИС жильем. Сейчас право на получение жилья по месту работы сохраняется лишь за теми, кто стоял в очереди на получение жилья до вступления в силу нового жилищного законодательства. Более того, если работник стоял в очереди на получение жилья в одном регионе, а затем переехал на новое место службы в другой регион, то очередность за ним не сохраняется.

Проект федерального закона о правоохранительной службе в Российской Федерации, разработанный при участии ФСИН России, предусматривает возможность получения сотрудником УИС единовременной субсидии на приобретение жилья один раз за весь период прохождения службы. Помимо этого законопроектом устанавливается право органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления использовать бюджетные средства и иные не запрещенные источники финансирования для улучшения жилищных условий служащих правоохранительной службы и членов их семей в соответствии с жилищным законодательством Российской Федерации.

Однако законопроект о правоохранительной службе длительное время находится в стадии доработки и пока на рассмотрение в Государственную Думу не внесен.

В связи с этим ФСИН России подготовлен проект Федерального закона «О внесении изменений в Закон Российской Федерации «Об учреждениях и органах, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы», предусматривающий право сотрудников УИС на обеспечение жилой площадью по месту прохождения службы. Однако при его рассмотрении в Государственной Думе было принято решение подготовить другой законопроект, предусматривающий возможность обеспечения жильем сотрудников всех правоохранительных органов на условиях ипотеки, как это предусмотрено для военнослужащих. Правительством Российской Федерации 16 декабря 2006 г. дано поручение правоохранительным органам, в том числе и ФСИН России, изучить возможность подготовки проекта федерального закона о накопительно-ипотечной системе жилищного обеспечения сотрудников правоохранительных органов.