

УГОЛОВНО-ИСПОЛНИТЕЛЬНОЕ ПРАВО

Некоторые направления уголовно-исполнительной политики России на современном этапе

В.И. СЕЛИВЕРСТОВ – и.о. начальника НИИ ФСИН России, доктор юридических наук, профессор, заслуженный деятель науки Российской Федерации

Уголовно-исполнительная политика представляет собой одно из направлений внутренней политики государства, которое в совокупности с уголовной и уголовно-процессуальной политикой определяет стратегию и тактику борьбы с преступностью. В рамках уголовно-исполнительной политики разрабатываются основные направления, формы и методы исполнения наказаний, применения иных мер уголовно-правового характера, оказания исправительного воздействия на осужденных, взаимодействия системы исполнения наказаний с другими государственными органами и общественными формированиями.

Уголовно-исполнительная политика затрагивает деятельность службы судебных приставов в части исполнения штрафа как уголовного наказания, однако в полном объеме она реализуется в деятельности УИС, подведомственной Минюсту России.

За истекшие 10 лет в уголовно-исполнительной системе в результате постоянного внимания со стороны Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации произошли позитивные изменения. Проведена объемная, социально ориентированная и государственной значимая работа по совершенствованию ее деятельности. Был реализован курс на декриминализацию ряда деяний, расширение видов наказаний, альтернативных лишению свободы, улучшение условий содержания осужденных и лиц, подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений. Решен ряд задач, направленных на либерализацию уголовной политики, гуманизацию исполнения наказаний, расширение взаимодействия с институтами гражданского общества, ведение общественного контроля за соблюдением прав человека. Созданы предпосылки для внедрения концептуально новой программы пенитенциарной деятельности, ориентированной на международные стандарты. Многое сделано для социальной защищенности сотрудников, улучшения условий несения ими службы.

В итоге уголовно-исполнительная система в настоящее время представляет собой дина-

мично развивающуюся правоохранительную и социально-реабилитационную структуру, на которую общество и государство возлагают большие задачи по обеспечению правопорядка и безопасности в обществе. Однако уголовно-исполнительная система не может не реагировать на происходящие в обществе изменения, она должна находиться в постоянном развитии и совершенствовании. Основные параметры такого развития УИС на перспективу заложены в политических установках Президента РФ, решениях Федерального Собрания РФ, Правительства РФ и Министерства юстиции РФ. В качестве таковых следует назвать указания Президента Д.А. Медведева, данные им 10 июня 2008 г. при подписании Федерального закона «Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействии лицам, находящимся в местах принудительного содержания». Кроме того, содержатся они и в ежегодном Послании Президента РФ Федеральному Собранию РФ от 5 ноября 2008 г., письме министра юстиции Президенту от 30 октября 2008 г., а также в решениях Совета Безопасности от 21 ноября 2008 г.

Оптимизация уголовно-исполнительной политики невозможна без обеспечения преемственности. С этой точки зрения одним из направлений уголовно-исполнительной политики является дальнейшая гуманизация условий отбывания наказания в местах лишения свободы, приведение их в соответствие с международными стандартами. Развитие уголовно-исполнительной системы в последние 10 лет, а именно с момента передачи УИС в Министерство юстиции РФ, было связано с реализацией данной тенденции как на уровне законодательства, так и на уровне его применения. Существуют разные оценки того, что было сделано за эти годы. Имеется официальная точка зрения, которая поддерживается рядом международных структур, о том, что система исполнения наказаний стала более гуманной и открытой для институтов гражданского общества. С этой оценкой солидарны большинство ученых, исследующих

пенитенциарные проблемы. В то же время радикальные правозащитные организации в принципе отрицают даже саму возможность наступления позитивных изменений в этой сфере.

В связи с этим важно изучение мнения тех лиц, ради которых и проводится реформа уголовно-исполнительной системы, а именно осужденных к лишению свободы. Приведу результаты социологического исследования, проведенного в августе 2008 г. Научно-исследовательским институтом Федеральной службы исполнения наказаний в 16 регионах Российской Федерации. По специально разработанной анкете было опрошено 16 тыс. осужденных-рецидивистов, неоднократно (от 3 до 6 раз) отбывавших лишение свободы. Основной целью опроса было выяснение мнения осужденных о произошедших в течение последних 10 лет изменениях в уголовно-исполнительной системе.

Почему рецидивистов? Во-первых, указанные осужденные имеют опыт пребывания в местах лишения свободы, что позволяет им оценить динамику произошедших изменений. Во-вторых, неоднократно судимые лица в меньшей степени подвержены влиянию администрации исправительных учреждений, что исключает подозрения в оказании давления на осужденных при ответах на поставленные вопросы. Мы надеялись на объективность в ответах и не ошиблись.

Значительная доля опрошенных осужденных (43,2%) оценивают современное состояние условий содержания как полностью или в основном соответствующие требованиям законодательства (диагр. 1).

Диаграмма 1

Оценка осужденными соответствия условий содержания требованиям законодательства



Если учесть, что 37,9% осужденных высказали мнение о частичном соответствии, то можно констатировать: большинство опрошенных высказываются положительно по этому поводу. И только 18,9% сказали, что условия содержания либо в основном не соответствуют, либо не соответствуют вовсе законодательству.

По мнению почти трети осужденных (28,9%), условия отбывания наказания в исправительных колониях за последние 10 лет изменились в лучшую сторону (диагр. 2). Только 15,1% опрошенных

осужденных считают, что изменения произошли в худшую сторону. Большая доля осужденных (36,4%) отметила, что изменения произошли как в ту, так и в другую сторону. По мнению 6% осужденных, изменений не произошло, остальные затруднились с ответом. Обращает на себя внимание тот факт, что доля лиц, положительно оценивших изменения в условиях отбывания наказания, почти в два раза превышает долю осужденных, оценивших изменения как негативные. По оценке осужденных, позитивные изменения коснулись предоставления свиданий, улучшения бытовых условий в отрядах, оказания помощи в виде восстановления документов и помощи в оформлении социальных пособий (диагр. 3).

В то же время неудовлетворительный ответ получили вопросы об оплате труда осужденных, разрешении на выезд за пределы исправительных учреждений (диагр. 4), помощи в трудовом и бытовом устройстве.

Диаграмма 2

Оценка осужденными изменения условия отбывания наказания за последние 10 лет



Диаграмма 3

Оценка осужденными условий отбывания наказания выше среднего уровня



Диаграмма 4

Оценка осужденными условий отбывания наказания ниже среднего уровня и равная среднему уровню



Такая позитивная оценка не означает, что тенденция гуманизации себя исчерпала: в рамках уголовно-исполнительной политики стоит задача адаптации в законодательстве и практике исполнения наказаний международных стандартов обращения с осужденными, особенно рекомендаций новых Европейских пенитенциарных правил (2006 г.).

Одним из направлений оптимизации уголовно-исполнительной политики является поощрение и развитие новых современных технологий в воспитательной работе с осужденными. Необходимо отметить тот большой путь, по которому прошла уголовно-исполнительная система, адаптируя в воспитательной работе с осужденными такие формы, как психологическое воздействие на осужденных и социальная работа с ними. Можно по праву сказать, что многие разработки представляют ноу-хау в уголовно-исполнительной системе, они не применяются в пенитенциарных системах зарубежных государств. В то же время необходимо дальнейшее развитие особенно социальной работы с осужденными, в частности закрепление ее в УИК РФ в качестве одного из средств исправительного воздействия.

Как представляется, необходимо всемерно поддерживать новые технологии и в традиционной воспитательной работе с осужденными, в частности проведение конкурсов, фестивалей, сеансов одновременной игры, театральных постановок, выставок с участием осужденных. Это обогащает воспитательную работу, свидетельствует о том, что осужденные не становятся изгоями общества, а имеют надежду на полноценное возвращение в его ряды. Кроме того, следует прямо признать, что новые воспитательные технологии повышают авторитет уголовно-исполнительной системы, и не только в России, но и за рубежом.

Вместе с тем необходимо устранить отдельные трудности в развитии новых технологий в

воспитательной работе. Так, НИИ ФСИН России подготовил проект закона об изменении ст. 97 УИК РФ, предусматривающей установление в качестве одного из оснований для выезда осужденных за пределы исправительных колоний участие в воспитательных мероприятиях, проводимых в рамках уголовно-исполнительной системы. Речь идет о концертах «Калина Красная», «Красиво шить не запретишь» и других мероприятиях.

Одним из направлений реализации уголовно-исполнительной политики является дифференциация осужденных, средств и методов воздействия на них в зависимости от характера и тяжести совершенных преступлений, а также поведения в местах лишения свободы. В зависимости от указанных признаков УИК РФ выделяет 22 категории осужденных, имеющих различное правовое положение. Если присоединить к этому числу осужденных, которые должны содержаться отдельно или раздельно от других категорий, то это число достигает сорока. Дальнейшая дифференциация осужденных связана со значительными материальными затратами и может повлечь сокращение социально полезных связей осужденных с семьей и другими категориями граждан.

С этих же позиций следует рассмотреть имеющие место в юридической литературе предложения о переходе на тюремное заключение осужденных за тяжкие и особо тяжкие преступления либо имеющих активные криминальные установки, злостно нарушающих режим и т.д. Создание тюремной системы с камерным содержанием хотя бы части осужденных повлечет значительные материальные затраты, которые едва ли можно получить из бюджета, учитывая наступление экономического кризиса. Это, во-первых.

Во-вторых, было бы упрощением представлять, что камерное содержание указанных категорий преступников должно быть похожим на современное содержание в тюрьмах ФСИН России. Новые тюрьмы должны строиться в соответствии с международными стандартами и в первую очередь Европейскими пенитенциарными правилами, предусматривающими норму в 12 кв. м жилой площади на одного осужденного, дневное освещение, достаточное для работы в этой камере, как правило, одиночное размещение и соответствующее материально-техническое оборудование. Все это позволяет говорить уже не о камерном размещении в традиционном для России понимании, а о покомнатном размещении осужденных в тюрьмах современного типа. Так стоит ли столь кардинально улучшать условия отбывания наказания для лиц, имеющих активные криминальные установки и злостно нарушающих режим? Для изоляции этих лиц

имеются строгие условия содержания в исправительных колониях, ПКТ, ЕПКТ и действующие в настоящее время тюрьмы.

Еще одним важнейшим направлением уголовно-исполнительной политики является усиление социально-правовой защиты персонала исправительных учреждений, приведение условий его деятельности в соответствии с международными стандартами.

Следует сразу сказать, что служба в исправительных учреждениях и следственных изоляторах не считается престижной среди населения.

Она чрезвычайно опасна. В период с 2004 г. по первое полугодие 2008 г. при исполнении служебных обязанностей погибли 122 сотрудника, получили ранения и увечья 182 сотрудника. В течение 2007 г. и за первое полугодие 2008 г. совершено 426 нападения на членов семей и сотрудников, связанных с их служебной деятельностью.

Эта служба по-прежнему низкооплачиваемая. Зарплата работников уголовно-исполнительной системы в крупных городах промышленно развитых регионах России существенно отстает от среднего дохода населения этих регионов. Размер денежного довольствия сотрудника из числа младшего инспекторского состава, численность которого превышает 150 тыс. чел., в первые годы службы составляет около 7 тыс. руб. в месяц. Зарплата работника из числа лиц гражданского персонала находится на пределе прожиточного минимума и составляет 5–7 тыс. руб. в месяц, существенно уступая размерам заработной платы на предприятиях и в организациях.

Эта служба не гарантирует удовлетворения важнейших потребностей сотрудников и членов их семей, особенно в предоставлении жилья. Нуждающихся в улучшении жилищных условий числилось 40 489 сотрудников уголовно-исполнительной системы, из них 35 289 начальствующего состава. Состоят на учете свыше 10 лет 30% сотрудников. Как показывает практика, сотрудник, вставший в очередь на улучшение жилищных условий сегодня, может рассчитывать на удовлетворение своих потребностей в жилье лишь через 20 лет службы.

Эта служба является чрезмерно напряженной, так как сотрудникам приходится работать в условиях количественного и качественного некомплекта. В ряде регионов доля уволившихся в первом полугодии 2008 г. сотрудников составила 6–9% от общей численности личного состава, вакантными остаются 7–12% штатных должностей. Происходит рост вакантных должностей, по этой причине 45% должностей младшего начальствующего состава, который несет службу по охране осужденных к лишению сво-

боды, укомплектовано лицами женского пола. В крупных промышленных центрах часть должностей вынужденно замещается иногородними сотрудниками, несущими службу вахтовым методом, что повышает риск чрезвычайных происшествий в учреждениях уголовно-исполнительной системы.

Согласно социологическому исследованию, проведенному в августе 2008 г. НИИ ФСИН России (было опрошено 4800 сотрудников в 16 регионах России), выявлена группа риска, которая составляет более одной четверти от числа опрошенных сотрудников. Эти лица не заинтересованы служить в УИС из-за низкого материального обеспечения и недостаточной социальной защищенности. При непринятии мер по повышению престижа работы в УИС, в том числе по увеличению заработной платы и предоставлению других льгот некомплект в УИС может возрасти и поставить под угрозу выполнение возложенных на нее правоохранительных задач.

Отрадно отметить, что социологическое исследование зафиксировало желание остальных опрошенных сотрудников добросовестно служить в УИС. Для этого необходимо принять меры по их социальной поддержке, а также стимулированию труда тех сотрудников, которые имеют право выхода на пенсию, с целью оставления их на службе в УИС.

Развитие взаимодействия уголовно-исполнительной системы с институтами гражданского общества в социальной реабилитации лиц, освобожденных от отбывания наказания.

Существует серьезная проблема постпенитенциарной адаптации освобождающихся осужденных. Ежегодно из учреждений уголовно-исполнительной системы освобождается 260–300 тыс. осужденных. После освобождения у многих из-за отсутствия семьи, профессии, места жительства возникают трудности с трудоустройством, проживанием, обострение заболеваний. Имеющиеся центры социальной реабилитации, социальные приюты не могут охватить своим воздействием всех нуждающихся в социальной помощи. Сложившаяся практика трудового и бытового устройства лиц, отбывших наказание, отсутствие государственно-правового механизма социальной помощи и социальной адаптации лиц, отбывших наказание в виде лишения свободы, не обеспечивают в полной мере реализацию прав и законных интересов указанной категории граждан.

Необходимо развитие сети центров социальной реабилитации освобожденных из мест лишения свободы. В настоящее время их насчитывается около 400, этого явно не достаточно. Кроме того, требуется реализация уже давно выдвинутого предложения по разработке и принятию Федерального закона «О социальной

адаптации лиц, освобожденных от отбывания наказания». В этом законе было бы целесообразно предусмотреть систему координации различных ветвей власти и общественности в решении вопросов ресоциализации.

В отношении другой части осужденных, освободившихся из мест лишения свободы, имеющих стойкие криминальные установки, необходимо применение и расширение мер административного контроля и надзора. Усилению профилактического воздействия на лиц данной категории способствовало бы воссоздание на федеральном уровне государственной комплексной межведомственной системы профилактики преступности, включающей работу правоохранительных и государственных органов в различных социальных и возрастных группах населения.

Развитие пенитенциарной науки

На современном этапе в условиях продолжающегося реформирования УИС и становления ее в новом качестве большую роль приобретает ведомственная пенитенциарная наука, направленная на поиск путей повышения эффективности исполнения уголовных наказаний, совершенствование исправительного воздействия на осужденных, успешную реализацию государственной уголовно-исполнительной политики.

Решением указанных задач в настоящее время занимаются сотрудники НИИ ФСИН России и ученые, работающие в образовательных учреждениях ФСИН России, прежде всего Академии права и управления, Владимирском юридическом институте, Вологодском институте права и экономики и других институтах.

Большинство научных исследований направлено на изучение вопросов прикладного характера, связанных с правовым обеспечением деятельности УИС, ведь, как известно, высокий уровень законодательства способствует успешному практическому разрешению проблемных вопросов в уголовно-исполнительной системе. Для укрепления связи науки с практикой происходит непрерывное взаимодействие с центральным аппаратом и территориальными органами ФСИН России, имеющее своей целью осуществление постоянного научного поиска в направлении развития и совершенствования системы.

Также НИИ ФСИН России осуществляется научное обеспечение работы с личным составом

УИС, включающее разработку проблем социальной и правовой защищенности сотрудников, мотивации к службе в УИС, совершенствования системы подготовки, переподготовки и повышения квалификации кадров, адаптации молодых сотрудников к условиям службы.

Необходимо отметить еще одно значимое направление деятельности института, связанное с научным обеспечением проблем исполнения наказаний без лишения свободы. Так, осуществляется научное сопровождение принятия Государственной Думой Российской Федерации закона об ограничении свободы.

Учитывая значимость для научных исследований постоянных творческих связей с учеными, работающими в научных и образовательных учреждениях других ведомств, за последнее время НИИ ФСИН России заключил договор о творческом сотрудничестве с Институтом укрепления законности и правопорядка Академии Генеральной Прокуратуры Российской Федерации. Налажено взаимодействие с ВНИИ МВД России, развиваются творческие связи с Академией управления МВД России, Московским, Санкт-Петербургским, Томским университетами.

Также нельзя не отметить высокое значение изучения зарубежного опыта пенитенциарных систем, возможности его использования в отечественной практике. В этих целях ученые-пенитенциаристы принимают участие в подготовке и проведении различного рода международных конференций, круглых столов и семинаров, направленных на выявление и решение вопросов совершенствования деятельности УИС.

Важны также социологические исследования в пенитенциарной сфере. С этой целью ученые НИИ ФСИН России с 2009 г. возобновляют мониторинг общественного мнения о деятельности УИС, в ноябре 2009 г. планируется проведение специальной переписи осужденных к лишению свободы и лиц, содержащихся под стражей.

Представляется, что отлаженная работа научного потенциала и практических работников ФСИН России будет способствовать решению всех поставленных перед пенитенциарной наукой задач, что в свою очередь позволит максимально эффективно реализовывать цели исполнения наказаний – исправление осужденных и возвращение их в общество его полноправными членами.