

**УГОЛОВНО-ИСПОЛНИТЕЛЬНАЯ ПОЛИТИКА
КАК ЧАСТЬ ПРАВОВОЙ ПОЛИТИКИ РОССИЙСКОГО ГОСУДАРСТВА
В СФЕРЕ ЮРИДИЧЕСКОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ**

© 2017

Д.Э. Марченко, кандидат юридических наук, доцент,
начальник кафедры государственно-правовых дисциплин
Самарский юридический институт ФСИН России, Самара (Россия)

Ключевые слова: пенитенциарная политика; проблемы уголовно-исправительных учреждений; пути решения проблем в пенитенциарной сфере; перепрофилирование исправительных учреждений; пенитенциарная безработица; право осужденного на защиту здоровья; право осужденного на личную безопасность; материально-техническое обеспечение уголовно-исполнительной системы; религиозный и политический экстремизм.

Аннотация: В статье на основе статистических данных рассматриваются проблемы уголовно-исполнительной системы России, связанные с функционированием. В статье рассматриваются проблемы несоблюдения норм содержания осужденных в следственных изоляторах: обветшание зданий и коммуникаций, несоблюдение санитарных норм жилой площади, неудовлетворительное положение с обеспечением права на защиту здоровья и права на личную безопасность. В статье также рассматривается проблема необходимости перепрофилирования определенного числа исправительных учреждений, вызванная устареванием отрядной (групповой) системы проживания осужденных, являющейся наследием советского уголовно-исправительного законодательства. Автор приходит к выводу о необходимости строительства новых зданий и режимных корпусов, в связи с изношенностью жилого фонда учреждений. В работе приводятся необходимые объемы строительства зданий и сооружений в уголовно-исполнительной системе на основе официальных данных Федеральной службы исполнения наказаний России.

Отдельно в статье рассматриваются проблемы, возникающие в сфере защиты здоровья и обеспечения осужденных трудом. В уголовно-исполнительной системе России на сегодняшний день занято на производстве порядка 30 % осужденных. Пенитенциарная безработица является главной проблемой экономической безопасности уголовно-исполнительной системы и, как следствие, ведет к совершению новых преступлений уже в стенах исправительных учреждений, различным грубым нарушениям порядка отбывания уголовных наказаний, а также моральному разложению осужденных.

В рамках обеспечения прав человека в работе рассматривается проблема личной безопасности осужденных, подозреваемых и обвиняемых в учреждениях уголовно-исполнительной системы. Рост числа криминальных мерей в исправительных учреждениях, преступлений и иных правонарушений в области жизни, здоровья и половой свободы человека ставит эту проблему в число главных. Автор приходит к выводу, что причинами проблем в области личной безопасности осужденных являются вышеперечисленные проблемы с материальными условиями содержания, отсутствием необходимого числа рабочих мест, недостаточной работой по перепрофилированию колоний, пробелы в уголовно-исполнительном законодательстве.

Особое место в статье автор отводит распространению религиозного и политического экстремизма в исправительных учреждениях. В статье предлагаются пути решения указанных проблем.

Главные направления уголовно-исполнительной политики России определяются законодательством, а также рядом принятых Правительством Российской Федерации планирующих документов, к которым в первую очередь можно отнести Концепцию развития уголовно-исполнительной системы до 2020 года с внесенными в нее изменениями, а также Распоряжение Правительства РФ от 23 декабря 2016 года № 2808-р [1], утвердившее Концепцию федеральной целевой программы «Развитие уголовно-исполнительной системы (2017–2025 гг.)» [2].

Главными целями уголовно-исполнительной политики России, согласно уголовно-исполнительному законодательству, являются:

- сокращение рецидива преступлений, которые совершаются осужденными в период отбывания наказания в виде лишения свободы, используя методы социальной и психологической работы, а также с помощью проведение в местах лишения свободы мероприятий в целях адаптации в обществе освободившихся осужденных;

- гуманизация условий, в которых содержатся осужденные, а также для лиц, содержащихся в следственных изоляторах Федеральной службы исполнения наказаний России [3].

На сегодняшний момент в деятельности уголовно-исполнительной системы имеется достаточно много проблем, связанных с реализацией указанных целей. В том числе проблемы в области обеспечения прав, свобод и законных интересов человека и гражданина, носящие системный характер.

Длительное время одной из серьезнейших проблем в содержании подозреваемых, обвиняемых и осужден-

ных в России является несоблюдение установленной санитарной нормы площади в камере на одного человека, а также создания бытовых условий, отвечающих требованиям санитарии, гигиены и пожарной безопасности. Наиболее остро данная проблема сейчас стоит в отношении следственных изоляторов [4, с. 30]. Современная уголовно-исполнительная система располагает 218 следственными изоляторами. По фактам нарушений Федерального закона «О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений» в части нарушения санитарной нормы (4 квадратных метра) на одного человека в адрес начальников следственных изоляторов в 2014 и 2015 годах вынесено 298 и 284 представления об устранении выявленных нарушений [5]. Это происходит на фоне увеличения численности лиц, содержащихся в следственных изоляторах.

В 2013 году в изоляторах уголовно-исполнительной системы России содержалось 114,8 тысячи человек, в 2016 году – 123,2 тысячи человек [6]. В последние годы в изоляторах г. Москвы, Московской области, Свердловской области, Республики Башкортостан и ряда других субъектов Российской Федерации превышение составило от 23 до 56 процентов. На начало 2017 года дефицит в следственных изоляторах составит более 13,5 тысяч мест, даже если в учет будут брать режимные корпуса, находящиеся в аварийном состоянии.

В 22 субъектах Российской Федерации следственные изоляторы в 2017 году не будут соответствовать отечественным и международным стандартам в вопросе санитарной нормы площади. К их числу относятся и следственные изоляторы Республики Крым и города

федерального значения Севастополь (построенные еще в шестидесятых годах прошлого века), входящие в число учреждений интегрированных в уголовно-исполнительную систему России [7, с. 56].

Все это говорит о необходимости строительства новых следственных изоляторов, отвечающих нормам отечественного и международного права. Если брать во внимание вышеуказанные нормы, то в России необходимо построить как минимум десять новых следственных изоляторов с наполнением на 10 тысяч мест и четырнадцать новых режимных корпусов на три тысячи мест, реконструировать вспомогательные и иные помещения имеющихся учреждений [8, с. 16].

В исправительных учреждениях (колониях и тюрьмах), лимиты наполняемости в последние годы соблюдаются, в первую очередь, за счет сокращения числа осужденных. Так современная уголовно-исполнительная система включает 722 исправительных, лечебных исправительных и лечебно-профилактических учреждения, 8 тюрем, 30 воспитательных колоний, в которых содержится более 650 тысяч человек. В 2010 году, к примеру, содержалось более 864 тысяч человек [9, с. 23].

Тем не менее в колониях строгого режима мест для размещения осужденных составляет 95 процентов [10, с. 35]. С учетом того, что сроки наказания за преступления, связанные с незаконным оборотом наркотиков и сроки погашения судимости за совершение тяжких и особо тяжких преступлений в уголовном законодательстве были увеличены, серьезно возросло количество осужденных в колониях строгого режима и лечебных исправительных учреждениях.

Территориальное расположение исправительных колоний не позволяет в полной степени реализовать требование уголовно-исполнительного законодательства относительно принципа (законного интереса осужденного) отбывания наказания в пределах субъекта Российской Федерации, в котором осужденный проживает [11, с. 301].

Таким образом, для улучшения условий содержания осужденных и предотвращения нарушений санитарных норм в исправительных учреждениях необходимо создать не менее 1,8 тысячи мест в исправительных колониях строгого режима, 2 тысячи мест в колониях особого режима, а также порядка 1 тысячи мест в колониях особого режима для лиц, отбывающих наказание пожизненно [12, с. 369]. Те учреждения, в которых наблюдается значительное несоответствие лимита проживания осужденных, должны подвергаться перепрофилированию. Закрывать же следует, в первую очередь, учреждения с ветхими и аварийными зданиями, в которых отсутствует производственная база организации труда осужденных.

Сохранение проблемы превышения количества осужденных в исправительных учреждениях уголовно-исполнительной системы также позволит оказать существенное влияние на обеспечение личной безопасности осужденных, а также сократить количество злостных нарушителей установленного порядка отбывания наказания [13, с. 47].

Второй, не менее важной, проблемой для уголовно-исполнительной системы является то, что достаточно большое количество осужденных страдают социально-значимыми видами заболеваний, зачастую выявляемыми впервые в исправительных учреждениях уголовно-исполнительной системы. На сегодняшний день из тех, кто поступил в следственные изоляторы, от трех до девяти процентов являются ВИЧ-инфицированными, четыре процента страдают психическими заболеваниями, три процента больны алкоголизмом и наркоманией, семь процентов страдают туберкулезом [14, с. 188].

В связи с этим необходима стопроцентная диагностика заболеваемости людей, поступивших в исправительные учреждения. В уголовно-исполнительной системе необходимо создать улучшенные условия для содержания лиц с социально-значимыми заболеваниями. Меди-

цинским обслуживанием подозреваемых, обвиняемых и осужденных занимаются 116 лечебно-профилактических учреждения, 63 лечебно-исправительных учреждения [15, с. 19]. Тем не менее имеющиеся площади не позволяют разместить всех нуждающихся в стационарном и амбулаторном лечении с учетом норм полноценности. В данное время требуется создание более двадцати новых больниц и больничных корпусов, а также значительного количества дополнительных объектов амбулаторно-поликлинического профиля. Актуальность проблемы также обусловлена отсутствием оптимальных условий для создания санитарно-противоэпидемиологического режима и требований охраны труда медицинского персонала учреждений.

Третьей важной проблемой уголовно-исполнительной системы является состояние ее жилищно-коммунальных фондов. Более шестидесяти процентов зданий и сооружений построены в середине шестидесятых годов двадцатого века, девятнадцать процентов зданий являются деревянными, где не соблюдаются правила санитарной и пожарной безопасности [16, с. 42]. Ветхость конструкций, инженерных коммуникаций, протечка кровли, грибок на стенах, отсутствие централизованной канализации (52 учреждения) и горячего водоснабжения создают угрозу для жизни и здоровья, как осужденных, так и персонала исправительных учреждений. Пятьдесят процентов котельных и 80 процентов инженерных сетей требуют незамедлительной модернизации.

В отношении следственных изоляторов дела обстоят гораздо хуже. 127 из 654 режимных корпусов следственных изоляторов имеют срок эксплуатации более ста лет, 92 помещения – более 60 лет, в неисправном состоянии находится 81 режимный корпус. Почти в половине режимных корпусов отсутствует система вытяжной принудительной вентиляции [17, с. 50].

Исключение не составляют даже инженерные ограждения, предназначенные для охраны исправительных учреждений, где двадцать три с лишним процента нуждаются в замене, а сорок семь процентов сделаны из дерева и имеют низкие сдерживающие свойства, подвергнуты климатическим воздействиям и также требуют реконструкции.

Еще одной важной проблемой отечественной уголовно-исполнительной системы является создание необходимой базы для привлечения большего количества осужденных к труду. Обязательное привлечение осужденных к общественно-полезному труду является одной из мер реализации уголовно-исполнительной политики государства, непосредственно способствует исправлению осужденных, стимулирует правоопослушное поведение, создает условия для ресоциализации и адаптации осужденного в обществе. В уголовно-исполнительном законодательстве труд осужденного остается обязательным и выступает в качестве средства исправления осужденного.

Функционирующий производственный комплекс, включающий 7 федеральных унитарных предприятий, 556 центров трудовой адаптации осужденных, 80 производственных (трудовых) мастерских, не может справиться с вышеуказанными задачами и требует существенного реформирования [18, с. 385].

Проблемой выступает и то, что субъекты федерации и муниципальные образования практически перестали осуществлять дополнительное финансирование исправительных учреждений. Это обусловлено и трудностями, связанными с формированием данных бюджетов, и с теми требованиями относительно целей расходования, которые выдвигает законодательство. На сегодняшний день финансирование исправительных учреждений не из федерального бюджета является фактически нецелевым расходованием денежных средств. Институт благотворительной помощи также не дает ощутимой материальной помощи исправительным учреждениям.

На сегодняшний день в учреждениях обеспечены трудом всего лишь 200 тысяч осужденных, что составляет менее одной трети от общего количества осужденных, основная часть которых занята на швейном, металлообрабатывающем и лесном производстве. Более 290 тысяч осужденных находятся без работы, что это сильно осложняет поддержание дисциплины в колониях. Осужденные не могут в должной степени возмещать обязательство по гражданским искам, а также затраты государства на питание и вещевое довольствие спецконтингента. При этом законодательство предусматривает обязательный труд осужденных, труд осужденного признается одним из основных средств исправления.

В этой связи встает вопрос о продовольственной безопасности уголовно-исполнительной системы. Прежде всего, следует обратить внимание на то, что за короткий период общее число обеспечивающих продовольствием хозяйств в учреждениях сократилось на 157 в 2015 году по сравнению с 2011 годом. А расходы на продовольственное обеспечение учреждений возросли на 41 процент.

Таким образом, уголовно-исполнительной системе требуется приобретение не менее 35 тысяч единиц техники и оборудования (на сегодняшний момент используется 120 тысяч единиц технологического оборудования), создание не менее 100 тысяч рабочих мест.

Подводя итог, хотелось бы обратить внимание на самую главную, на наш взгляд, проблему, с которой сталкиваются исправительные учреждения России – распространение радикализма и экстремизма среди осужденных.

Рост числа заключенных за преступления экстремистского характера и террористической направленности фиксируется в последние годы во многих странах мира. За 2016 года количество осужденных в России, взятых на профилактический учет за экстремистские проявления в исправительных учреждениях увеличилось на 40 процентов по сравнению с предыдущими годами [19]. Радикальные общественные объединения и группировки, использующие националистическую и религиозно-экстремистскую идеологию, ведут деятельность, направленную на нарушение единства и территориальной целостности Российской Федерации, дестабилизацию веротерпимости, внутривосточной и социальной ситуации, в том числе и среди осужденных. Особую группу в указанных проявлениях составляет деятельность, связанная с использованием информационных и коммуникационных технологий для распространения и пропаганды идеологии фашизма, экстремизма, терроризма и сепаратизма, нанесения ущерба гражданскому миру, политической и социальной стабильности в обществе. В 2016 году было зарегистрировано 1 358 уголовных дел экстремистского характера (что на 12,7 % больше, чем в аналогичном периоде предыдущего года) [20, с. 132].

Подводя итоги, хотелось бы кратко охарактеризовать основные направления уголовно-исполнительной политики в области совершенствования уголовно-исполнительной системы России. Учитывая вышеизложенные проблемы, в ближайшей перспективе необходимо решение следующих задач:

- строительство и реконструкция следственных изоляторов, в которых на основе действующего законодательства должны быть обеспечены необходимые условия содержания подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений;
- увеличение количества лечебных и лечебно-профилактических учреждений, деятельность которых направлена на содержание осужденных, страдающих туберкулезом, наркоманией и алкоголизмом;
- увеличение количества рабочих мест, сокращение пенитенциарной безработицы в исправительных учреждениях;
- принятие мер по обеспечению продовольственной безопасности уголовно-исполнительной системы России;

- принятие дополнительных мер к сокращению уровня радикализации среди осужденных, проведение комплекса мероприятий по профилактике экстремизма среди лиц, находящихся в учреждениях ФСИН России.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Об утверждении Концепции развития УИС до 2020 года: распоряжение Правительства РФ от 14 октября 2010 года № 1717-р: с изменениями на 23 сентября 2015 года // Собрание законодательства РФ. 2010. № 43. Ст. 5544.
2. Об утверждении Концепции федеральной целевой программы «Развитие уголовно-исполнительной системы (2017–2025 годы)»: распоряжение Правительства РФ от 23 декабря 2016 года № 2808-р // Собрание законодательства РФ. 2017. № 2-П. Ст. 413.
3. Уголовно-исполнительный кодекс Российской Федерации (по сост. на 18 ноября 2015г.) // Российская газета. 1997. № 9. 16 янв.
4. Чорный В.Н. Правовые и организационные вопросы обеспечения безопасности осужденных в исправительных учреждениях. Рязань: РИПЭ МВД России, 2012. 145 с.
5. Материалы официального сайта ФСИН России. URL: fsin.rf/document.
6. Обзор работы ФКУ ЦГЖБО ФСИН России «Материально-бытовое обеспечение осужденных и лиц, заключенных под стражу» // Преступление и наказание. 2016. № 5. С. 38–39.
7. Антонян Е.А. Деятельность исправительных учреждений по предупреждению рецидива преступлений // Преступление, наказание, исправление: материалы 2-ого международного пенитенциарного форума. Т. 1. Рязань: Академия права и управления Федеральной службой исполнения наказаний, 2015. С. 33–36.
8. Громов М.А. Международные стандарты и безопасность личности в пенитенциарных учреждениях // Уголовно-исполнительная система право, экономика, управление. 2015. № 1. С. 15–17.
9. Усеев Р.З., Щербаков Е.А. Организация и ведение отрядного хозяйства. Самара: СЮИ ФСИН России, 2016. 24 с.
10. Новожилова Ж.С. Совершенствование продовольственного обеспечения учреждений уголовно-исполнительной системы : дис. ... канд. экон. наук. Орел, 2016. 169 с.
11. Талакин К.В. Обеспечение безопасности в УИС подразделениями, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность // Пенитенциарное право и пенитенциарная безопасность: теория и практика: материалы III Международной научно-практической конференции. Самара: СЮИ ФСИН России, 2013. С. 300–303.
12. Щербаков Е.А. Правовые аспекты применения технических средств надзора и контроля // Пенитенциарное право и пенитенциарная безопасность: теория и практика: материалы III Международной научно-практической конференции. Самара: СЮИ ФСИН России, 2013. С. 369–374.
13. Усеев Р.З. Реализация мер безопасности в уголовно-исполнительной системе и новые правила их применения: сравнительно-правовой анализ, проблемы и перспективы // Вестник Владимирского юридического института. 2015. № 4. С. 47–53.
14. Мишустин С.П. Правовое и тактическое обеспечение исполнения наказаний в отношении осужденных с социально значимыми заболеваниями // Пенитенциарное право и пенитенциарная безопасность: теория и практика: материалы III Международной научно-практической конференции. Самара: СЮИ ФСИН России, 2013. С. 188–190.
15. Марченко Д.Э. Проблемы обеспечения прав осужден-

- ных к лишению свободы в исправительных учреждениях ФСИН России // Вестник Самарского юридического института. 2015. № 4. С. 39–43.
16. Кузнецов М. О совершенствовании отрядного звена // Преступление и наказание. 2016. № 7. С. 42–45.
17. Владимирова О.А. О правовой безопасности освобождения от уголовной ответственности // Пенитенциарное право и пенитенциарная безопасность: теория и практика: материалы III Международной научно-практической конференции. Самара: СЮИ ФСИН России, 2013. С. 50–54.
18. Яворский М.А. Участие религиозных объединений в деятельности УИС России и пенитенциарная безопасность // Пенитенциарное право и пенитенциарная безопасность: теория и практика: материалы III Международной научно-практической конференции. Самара: СЮИ ФСИН России, 2013. С. 384–388.
19. Состояние преступности в России за январь-декабрь 2016 года // Министерство внутренних дел Российской Федерации. URL: мвд.рф/reportitem/9338947.
20. Яворский М.А. Причины радикализации заключенных в пенитенциарных учреждениях зарубежных стран // Право и образование. 2016. № 5. С. 131–143.

CRIMINAL-EXECUTIVE POLICY AS A PART OF THE LEGAL POLICY OF THE RUSSIAN STATE IN THE FIELD OF LEGAL RESPONSIBILITY

© 2017

D.E. Marchenko, Candidate of Law, Associate Professor,
Head of the Department of State and Legal Disciplines
Samara Law Institute of the Federal Penitentiary Service of Russia, Samara (Russia)

Keywords: penitentiary policy; problems of penitentiary institutions; problem solutions in the penitentiary sphere; re-profiling of correctional facilities; prison unemployment; the right of the convict to health protection; the right of the convicted person to personal security; material and technical support of the penitentiary system; religious and political extremism.

Abstract: The article examines the problems of the Russian Federation's penitentiary system related to the functioning on the basis of statistical data. The article deals with the problems of non-observance of the norms of keeping convicts in remand centers: obsolescence of buildings and communications, non-observance of sanitary norms of living space, unsatisfactory situation of ensuring the right to health protection and the right to personal security. The article also examines the problem of the need to reorient a certain number of correctional institutions, caused by the obsolescence of the detachment (group) system of convicts living as a legacy of Soviet penal correction legislation. The author comes to a conclusion about the construction of new colonies and regime buildings, the deterioration of the housing stock of institutions. The necessary construction volumes of buildings and structures in the penitentiary system are given in the article on the basis of official data of the Federal Penitentiary Service of Russia.

Separately the problems arising in the field of health protection and providing convicts with labor are examined in the article. In Russia criminal-executive system today about 30 % of convicts are employed in the production. Penitentiary unemployment is the main problem of economic security of the penal system. Consequently, it leads to the commission of new crimes now within the walls of correctional institutions, various outrages when serving criminal penalties, as well as the moral disintegration of convicts.

As part of ensuring human rights, the work addresses the issue of personal safety of convicts, suspects and accused in the institutions of the penal system. The growing number of criminal gangs in prisons, crimes and other offenses in the sphere of life, health and human sexual freedom poses this problem as one of the main problems. The author comes to the conclusion that the above-mentioned problems with the material conditions of detention, lack of the necessary number of jobs, insufficient work on the conversion of colonies, gaps in the penal enforcement legislation are the reasons for the problems in the personal safety of convicts.

The author also places emphasis on the spread of religious and political extremism in correctional institutions. The article suggests ways to solve these problems.