

Особенности функционирования отечественной пенитенциарной системы: организационно-правовой аспект

А.В. Щербаков

Академия ФСИН России, г. Псков

Статья посвящена вопросам организационно-правового развития и модернизации отечественной пенитенциарной системы. Общенаучные методы познания (диалектико-материалистическая теория познания, обобщение, сравнение), а также комплексный и системные подходы, специальный нормативно-логический метод, позволили автору предпринять попытку сгенерировать ведомственные показатели, нормативно-правовые акты по наиболее значимым направлениям деятельности уголовно-исполнительной системы. Одним из ключевых векторов в деятельности пенитенциарного ведомства является динамическое развитие исправительных центров во всех субъектах Российской Федерации. В контексте изучаемой проблемы в статье обращено внимание на модернизацию исправительных учреждений на примере изученного опыта Управления Федеральной службы исполнения наказаний России по Новгородской области. Автором проведен анализ отдельных проблем, возникающих в ходе реформирования уголовно-исполнительной системы и предложены решения по совершенствованию деятельности органов и учреждений пенитенциарного ведомства.

Ключевые слова: *уголовно-исполнительная система, исправительные центры, сотрудники, осужденные.*

Российская уголовно-исполнительная система (далее – УИС), или как в последнее время принято называть пенитенциарная система (от лат. *penitentia* – раскаяние), – государственный институт, ведающий исполнением уголовных наказаний, наложенных на граждан в соответствии с законом [9].

Согласно действующему законодательству, а в частности ст. 16 Уголовно-исполнительного кодекса РФ, ст. 5, 6 Закона РФ от 21.07.1993 г. № 5473-1 «Об учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы Российской Федерации» [3], современная УИС включает в себя:

- учреждения, исполняющие наказания;
- территориальные органы уголовно-исполнительной системы;
- федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий правоприменительные функции, функции по контролю и надзору в

сфере исполнения уголовных наказаний в отношении осужденных (далее – федеральный орган УИС).

В УИС в соответствии с Постановлением Правительства РФ от 01.02.2000 г. № 89 «Об утверждении перечня видов предприятий, учреждений и организаций, входящих в уголовно-исполнительную систему» [3] могут входить следственные изоляторы; предприятия, специально созданные для обеспечения деятельности УИС; научно-исследовательские, проектные, лечебные, учебные и иные учреждения.

УИС осуществляет деятельность по исполнению уголовных наказаний как связанных с лишением свободы, так и без изоляции осужденных от общества.

Различные аспекты изучаемой проблемы получили отражение в трудах представителей правовой науки А.Б. Антонова, А.И. Васильева, В.Д. Могилевского, В.П. Сальникова, С.В. Степашина и др. Вопросы функционирования встроенной в правоохранительный механизм системы органов и учреждений, исполняющих наказания, рассматривались также в трудах В.М. Анисимкова, А.В. Бриллиантова, А.И. Зубкова, Ю.И. Калинина, В.А. Уткина, Р.З. Усеева, А.В. Хабарова и др.

Следует обратить внимание на то обстоятельство, что указанной проблемой занимались специалисты не только в области юриспруденции, но также и специалисты в области педагогики управления, психологии управления, организации правоохранительной деятельности, философии и других общественных наук, среди которых Т.М. Бабаев, В.В. Виноградов, М.Г. Дебольский, Д.Е. Дикопольцев, А.И. Ушатикив, А.Г. Чириков и др.

По состоянию на 01.01.2023 г. в УИС содержится 433 006 человек, функционируют: 35 исполнительных колонии (далее – ИК) особого режима, 6 ИК особого режима для исполнения наказания в виде пожизненного лишения свободы, 251 ИК строго режима, 164 ИК общего режима для осужденных мужчин, ИК общего режима для осужденных женщин, 94 колонии-поселения, 51 лечебное исправительное учреждение, 23 лечебно-профилактических учреждения, 7 тюрем, 13 воспитательных колоний, 46 исправительных центров, 210 следственных изоляторов (71 помещение, функционирующее в режиме следственного изолятора), 25 транзитно-пересыльных пунктов, 321 участок исправительных центров, изолированных участков, функционирующих как исправительные центры, при исправительных учреждениях. В состав УИС также входит 81 федеральное казенное учреждение «Уголовно-исполнительная инспекция» и 1 348 их филиалов [3, 4, 8].

Деятельность УИС основана на современном законодательстве, прежде всего это Концепция развития уголовно-исполнительной системы Российской Федерации на период до 2030 г. [5], акты законодательства: Уголовно-исполнительный кодекс Российской

Федерации; Закон Российской Федерации от 21.07.1993 г. № 5473-1 «Об учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы Российской Федерации» [3]; Федеральный закон от 15.07.1995 г. № 103-ФЗ «О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений» [2]; Положение о Федеральной службе исполнения наказаний, утвержденное Указом Президента Российской Федерации от 13.10.2004 г. № 1314 [1], а также специальная юридическая и ведомственная литература, материалы практики, статистические отчеты, информационные письма, аналитические обзоры и др.

УИС представляет собой сложную систему, которая направлена на исполнение уголовных наказаний, мер уголовно-правового характера и реализацию уголовной политики государства [10, с. 14–16].

Ее деятельность направлена на достижение важнейшей цели любого наказания – это исправление человека, который, преступив закон, совершил преступление. Осужденные, отбывшие уголовные наказания, попадают обратно в общество, и они должны социализироваться в него, в этом и есть задача системы исполнения наказаний, чтобы человек, отбыв любой вид уголовного наказания, мог вернуться в общество нормальным и «здоровым».

Каждая система может дать сбой и УИС не исключение. Рассмотрим проблемы, которые возникают перед пенитенциарным ведомством на современном этапе.

Пенитенциарная система нашего государства уже долгое время находится в состоянии реформирования. Вектор данного направления был задан еще в 2009 г. на заседании Госсовета в Вологде Д.А. Медведевым [11].

В целом, реформирование подразумевало гуманизацию уголовного законодательства РФ в части смягчения санкций за отдельные составы преступлений, активное применение наказаний, не связанных с лишением свободы, а также реформу самого пенитенциарного ведомства.

Планомерно принимается ряд нормативно-правовых актов, в том числе в 2010 г. – Концепция развития уголовно-исполнительной системы до 2020 г., а в 2021 г. – Концепция развития уголовно-исполнительной системы на период до 2030 г. Итоги Концепции развития УИС до 2020 г. весьма противоречивы, многие ее положения не были реализованы (перепрофилирование ИК в тюрьмы, создание служб пробации и др.). Таким образом, говорить о ее полной реализации не стоит, что и нашло свое подтверждение в принятии Концепции развития УИС на период до 2030 г. [5].

Основными направлениями развития современной УИС в соответствии с Распоряжением Правительства РФ от 29.04.2021 г. № 1138-р «Об утверждении Концепции развития уголовно-исполнительной системы РФ на период до 2030 года» являются:

- совершенствование уголовно-исполнительной политики в целях ее гуманизации, включая нормативно-правовое регулирование;
- учет особенностей содержания отдельных категорий осужденных, подозреваемых и обвиняемых, в том числе женщин, медицинское обеспечение лиц, содержащихся в учреждениях уголовно-исполнительной системы;
- совершенствование организации деятельности уголовно-исполнительной системы, предусматривающее: организационно-структурное построение уголовно-исполнительной системы; разработку и реализацию проекта создания учреждения объединенного типа; развитие сети исправительных центров; совершенствование производственно-хозяйственной деятельности; проведение цифровой трансформации и научно-техническое развитие; установление основных показателей эффективности деятельности уголовно-исполнительной системы; создание и развитие системы пробации; обеспечение безопасности уголовно-исполнительной системы; совершенствование служебной деятельности, предусматривающее условия несения службы (выполнение работы) и социальную защищенность сотрудников уголовно-исполнительной системы; повышение уровня взаимодействия с институтами гражданского общества, включая обратную связь с гражданами и средствами массовой информации, международное сотрудничество [5].

Если рассмотреть последние 15 лет, т.е. период с 2009 г., когда произошли значимые решения для УИС и уголовной политики страны в целом, то изменения, конечно, произошли достаточные. В 2009 г. численность осужденных в местах лишения свободы составляла около 900 тысяч осужденных, на 2024 г. – 433 006 человек, снижение в 2 (два) раза [3].

По всей стране происходит закрытие ИУ (ИК общего и строго режимов), что сказывается, прежде всего, на жителях населенных пунктов, где находились исправительные учреждения, ведь для многих из них они являлись градообразующими предприятиями.

В вопросе закрытия ИУ необходимо: соблюсти логистику, связанную с перевозкой осужденных к месту отбытия срока наказания; проработать вопрос использования материальной базы закрываемого учреждения; изучить вопрос и предложить решение местному населению (гражданскому персоналу) в вопросе трудоустройства; использовать практику начала 2000-х гг., когда в одном ИУ содержались осужденные ИК различных видов режимов (за счет создания закрытых локальных участков); перераспределить сотрудников закрываемых ИУ, исключив сокращение, и др.

Естественно, мы понимаем, что содержать ИУ с лимитом наполнения, к примеру, 1 500 осужденных, когда в нем содержится не более 100 (ста) человек, экономически невыгодно, но и бездумное их

закрытие – это не выход из сложившейся ситуации. Концепция прогнозирует снижение спецконтингента в пенитенциарных учреждениях к 2030 г. – от 250 тысяч человек до 300 тысяч человек.

Таким образом, процесс закрытия ИУ различного профиля будет только нарастать.

Вариантом сохранения рабочих мест для действующих сотрудников является их перераспределение в уголовно-исполнительные инспекции (далее – УИИ). Деятельность УИИ связана с исполнением наказаний, не предполагающих лишение свободы, а также контроль за условно-осужденными, осужденными с отсрочкой (ст. 82 и 82. 1 УК РФ), применение принудительных мер медицинского характера, назначенных лицам, признанным страдающими расстройством сексуального предпочтения (педофилией) (ч. 2 ст. 102 УК РФ); исполнение осужденными обязанности пройти лечение от наркомании и медицинскую и (или) социальную реабилитацию (ст. 72.1 УК РФ).

Помимо этого, на УИИ возложен контроль за нахождением подозреваемых или обвиняемых в местах исполнения меры пресечения в виде домашнего ареста (Федеральный закон от 07.12.2011 г. № 420-ФЗ), а также за подозреваемыми и обвиняемыми, в отношении которых судом избраны меры пресечения в виде запрета определенных действий и залога (Федеральный закон от 18.04.2018 г. № 72-ФЗ).

На основании Указа Президента Российской Федерации от 02.03.2021 г. № 119 на УИИ возложен контроль за условно-досрочно освобожденными из мест лишения свободы гражданами. Также на УИИ будет возложена функция постпенитенциарной пробации, которая начнет полноценно функционировать с 01.01.2025 г.

Можно с уверенностью сказать, что объем работы, возложенный на сотрудников УИИ, существенно вырос, изменился и контингент, с которым приходится работать. Выше представленная информация свидетельствует о необходимости расширения штата сотрудников УИИ, такое расширение необходимо провести за счет внутренних резервов УИС (сокращение сотрудников ИУ), в том числе с переобучением сотрудников ИУ на соответствующих курсах переподготовки.

Вторым важным моментом реформирования уголовного и уголовно-исполнительного законодательства стало активное применение такого уголовного наказания, как ограничение свободы, а с 2017 г. к этому добавятся принудительные работы. Применение данных видов наказания существенным образом затронуло вопрос практического их исполнения, особенно последнего.

Уже созданы исправительные центры практически в каждом субъекте РФ, в настоящее время их 321 [3]. Принята соответствующая нормативно-правовая база по регулированию их деятельности. Практика показала, что создание исправительных центров

целесообразно там, где есть востребованность в «рабочей силе», т. е. в тех населенных пунктах, где имеется возможность 100 %-ного трудоустройства осужденных, без их перевозки к месту работы на большие расстояния [7, с. 311–313].

Рассмотрим положительный пример деятельности УФСИН России по Новгородской области по созданию исправительных центров.

На 2021 г. на территории Новгородской области имеется возможность размещения 139 осужденных к принудительным работам, из которых 89 мест созданы в период 2021 г. [6].

Среднемесячная заработная плата осужденных к принудительным работам составляет по итогам 2021 г. 26 651 руб. (АППГ – 19,436 рублей). В доход государства из заработной платы осужденных удержано 1 714,359 тыс. рублей [6].

Осужденные данной категории трудоустраиваются на различные работы, связанные с пищевой продукцией, уборкой территории, промышленной деятельностью: ОАО «ВНМД», ООО «Новгородский бекон», МКУ «Городское хозяйство», ООО «Валдай», ООО «Валдайский механический завод», ООО «ДСК Валдай», ФГБУ «Национальный парк “Валдайский”», ООО «Белгранкорм ВН», ООО «Валдайский хлеб», УК «ТрансЭкспер», ООО «ПСК Континент». Данный перечень организаций утвержден Правительством Новгородской области (исх. ПО-02-02/2718-И от 26.05.2020 г.) [6].

Кроме того, совместно с правительством Новгородской области в период с 2022 г. планируется дополнительно создать порядка 330 мест для осужденных отбывающих наказание в виде принудительных работ, на базе предприятий региона [6]:

1. В рамках взаимодействия с ООО «Лакто-Новгород» ведется подготовка проектно-сметной документации с целью создания участков, функционирующих в режиме исправительных центров (далее – УФИЦ) (с лимитом наполнения порядка 80 осужденных).

2. В ходе взаимодействия с группой компаний «Адепт» проводится работа по созданию УФИЦ модульного типа на территории предприятия (с лимитом наполнения порядка 120 осужденных).

3. Проводится работа по проектированию и перепланировке помещений здания с ООО «Промышленная индустрия» для создания УФИЦ (с лимитом наполнения порядка 80 осужденных).

4. Продолжается работа с ООО «Белгранкорм Великий Новгород» по созданию участка исправительного центра (с лимитом наполнения порядка 50 осужденных).

Таким образом, в 2023 г. размещено более 400 осужденных к принудительным работам на территории Новгородской области [6].

Резюмируя все вышеизложенное, можно говорить о том, что на сегодняшний день уголовно-исполнительная система в России – это полноценная система, включающая в себя взаимосвязанные

структурные элементы в виде учреждений и органов, общая деятельность которых основана на четкой нормативно-правовой регламентации, и выполняющая функции по исполнению уголовных наказаний в системе реализации уголовной политики Российской Федерации.

Кроме того, хотелось бы указать, что уголовно-исполнительная система, является динамично развивающейся, т. е. она пребывает в постоянном состоянии реформирования и модернизации, направлена на реализацию прав и законных интересов участников уголовно-правовых отношений, а также обеспечение безопасности личности, общества и государства.

Список литературы

1. Указ Президента РФ от 13.10.2004 г. № 1314 (ред. от 05.01.2024 г.) «Вопросы Федеральной службы исполнения наказаний» // СПС «КонсультантПлюс».

2. Федеральный закон от 15.07.1995 г. № 103-ФЗ (ред. от 25.12.2023 г., с изм. от 09.07.2024 г.) «О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений» // СЗ РФ. 1995. № 29. Ст. 2759.

3. Закон РФ от 21.07.1993 г. № 5473-1 (ред. от 29.12.2022 г.) «Об учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

4. Постановление Правительства РФ от 01.02.2000 г. № 89 «Об утверждении перечня видов предприятий, учреждений и организаций, входящих в уголовно-исполнительную систему» // СПС «КонсультантПлюс».

5. Распоряжение Правительства РФ от 29.04.2021 г. № 1138-р (ред. от 27.05.2023 г.) «О Концепции развития уголовно-исполнительной системы Российской Федерации на период до 2030 года» // СПС «КонсультантПлюс».

6. Итоги деятельности УФСИН России по Новгородской области за 2021 год [Электронный ресурс]. URL: <https://53.fsin.gov.ru/itogi-deyatelnosti-ufsin-rossii-po-novgorodskoy-oblasti-za-2021-god/> (дата обращения: 11.04.2024).

7. Кошелюк Б.Е., Щербаков А.В. Безопасность уголовно-исполнительной системы: правовой аспект // Аграрное и земельное право. 2024. № 2 (230). С. 311–313.

8. Краткая характеристика УИС Российской Федерации [Электронный ресурс]. URL: <https://fsin.gov.ru/structure/inspector/iao/statistika/Kratkaya%20harka%20UIS/> (дата обращения: 15.03.2024).

9. Пенитенциарная система [Электронный ресурс]. URL: <http://ru.wikipedia.org> (дата обращения: 21.02.2024).

10. Смирнова И.Н., Щербаков А.В. Совершенствование организационного обеспечения безопасности уголовно-исполнительной системы // Уголовно-исполнительное право. 2014. № 1 (17). С. 14-16.

11. Стенографический отчёт о заседании президиума Государственного совета «О состоянии уголовно-исполнительной системы Российской Федерации» [Электронный ресурс]. URL: <http://www.kremlin.ru/catalog/regions/VLG/events/3150> (дата обращения: 11.04.2024).

Об авторе:

ЩЕРБАКОВ Андрей Васильевич – кандидат юридических наук, доцент, начальник кафедры организации режима Псковского филиала Академии ФСИН России (180014, Псков, Зональное шоссе, д. 28), SPIN-код: 5789-1236, AuthorID: 745265, e-mail: andrey-sherbakov-1973@yandex.ru

Features of the functioning of the domestic penitentiary system: the organizational and legal aspect

A.V. Shcherbakov

Academy of the Federal Penitentiary Service of Russia, Pskov

The article is devoted to the issues of organizational and legal development and modernization of the domestic penitentiary system. Based on general scientific methods of cognition (dialectical-materialistic theory of cognition; generalization, comparison), as well as complex and systematic approaches, a special method: normative and logical, allowed the author to attempt to generate departmental indicators, normative legal acts in the most significant areas of activity of the penal system. One of the key vectors in the activities of the penitentiary department is the dynamic development of correctional centers in all regions of the Russian Federation. In the context of the studied problem, the article draws attention to the modernization of correctional institutions on the example of the studied experience of the Federal Penitentiary Service of Russia in the Novgorod region. The author analyzes individual problems that arise during the reform of the penal enforcement system and suggests solutions to improve the activities of bodies and institutions the penitentiary department.

Keywords: *penal enforcement system, correctional centers, employees, convicts.*

About author:

SHCHERBAKOV Andrey – PhD in Law, associate professor, head of the department of organization of the regime of the Pskov branch of the Academy of the Federal Penitentiary Service of Russia (180014, Pskov, Zonalnoye Shosse, 28), SPIN-code: 5789-1236, AuthorID: 745265, e-mail: andrey-sherbakov-1973@yandex.ru

Щербаков А.В. Особенности функционирования отечественной пенитенциарной системы: организационно-правовой аспект // Вестник ТвГУ. Серия: Право. 2024. № 4 (80). С. 109–116.

Статья поступила в редакцию 27.05.2024 г.

Подписана в печать 12.12.2024 г.