

УДК 343.241:34.05

DOI: 10.18384/2310-6794-2019-4-49-58

ОСНОВЫ ФОРМИРОВАНИЯ И РЕАЛИЗАЦИИ УГОЛОВНО-ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ В СФЕРЕ ПРИВЛЕЧЕНИЯ ОСУЖДЁННЫХ К ТРУДУ: ПРОБЛЕМЫ И НАПРАВЛЕНИЯ РАЗВИТИЯ

Родионов А. В.

*Академия права и управления Федеральной службы исполнения наказаний
390000, г. Рязань, ул. Сенная, д. 1, Российская Федерация*

Аннотация. Целью работы является обоснование основ формирования и реализации уголовно-исполнительной политики в сфере привлечения осуждённых к труду. Определяется роль общественно-полезного труда как средства исправления в современных условиях. Анализируются возможности активизации процессов совершенствования современной уголовно-исполнительной политики путём разработки некоторых принципиальных основ организации труда осуждённых и производственной деятельности учреждений уголовно-исполнительной системы. Представлены основы формирования и реализации современной уголовно-исполнительной политики в сфере привлечения осуждённых к труду, а также условия их применения в современных условиях.

Ключевые слова: уголовно-исполнительная политика, общественно-полезный труд, исправление, воспитание

THE BASES FOR THE FORMATION AND IMPLEMENTATION OF PENAL CORRECTION POLICY IN THE SPHERE OF CONVICT EMPLOYMENT: CHALLENGES AND TRENDS

A. Rodionov

*Academy of Law and Management of the Federal Penal Service of Russia
1, Sennaya st., Ryazan, 390000, Russian Federation*

Abstract. The article aims at substantiating the grounds for the formation and implementation of penal policy in the sphere of convicts' involvement into labor and defines the role of socially useful labor as a means of correction under modern conditions. The author analyzed the possibilities to activate modern penal policy improvement processes by means of developing some basic principles of convict labour organization and production activity of penal institutions. The study presents some bases for penal policy implementation in the sphere of convict labour.

Keywords: penal policy, socially useful labor, correction, upbringing

11 апреля 2019 г. Президент России В. В. Путин на встрече с высшими офицерами и сотрудниками прокура-

туры определил приоритетные задачи для развития уголовно-исполнительной системы (УИС):

– внедрение передовых систем охраны и надзора за осуждёнными в исправительных учреждениях (ИУ);

– внедрение современных и гуманных стандартов содержания лиц в ИУ;

– качественное исполнение альтернативных наказаний, не связанных с изоляцией от общества.

При этом гуманизация деятельности УИС во многом связывается с повышением уровня прозрачности и открытости системы, а также с пересмотром существующих подходов к организации деятельности органов и учреждений ФСИН России.

Разработка подходов к решению данных задач приобретает более высокую актуальность с учётом того, что в настоящее время идёт работа над Концепцией развития УИС до 2030 г. Данный доктринальный документ является программной основой, в которой должны быть отображены принципиальные подходы к совершенствованию деятельности УИС и пути достижения сформулированных главой государства задач. Таким образом, учитывая стратегический характер стоящих перед системой проблем и вопросов, современная уголовно-исполнительная политика требует совершенствования.

Вопросы совершенствования отечественной уголовно-исполнительной политики являются предметом целого ряда исследований. В работе В. Ф. Грушина [5] состояние национальной экономики рассматривалось в качестве фактора, определяющего содержание уголовно-исполнительной политики. В работах Н. Т. Чахалына [13] и Д. Э. Марченко [10] рассматривались вопросы юри-

дической ответственности и процессы исправления осуждённых, а также их место в современной уголовно-исполнительной политике. Развитие УИП России было определено предметом исследований В. И. Селиверстова [12], А. А. Демичева [6], Ф. Ф. Кренслера [9] Проблематика обеспечения приоритетов национальной безопасности в уголовно-исполнительной политике России получила развитие в работах А. Ш. Габараева и В. В. Дулепова [2].

Существенными также являются и отечественные научные наработки по проблематике развития современной УИП в сфере организации труда осуждённых. Данным вопросам посвящены работы Е. В. Емельяновой [7], С. В. Гарника и В. А. Казаковой [3], Н. П. Ворониной и М. И. Черткова [1], Д. В. Горбаня [4]. В работах Ю. А. Кашубы, А. П. Скибы [8] и В. Н. Орлова [11] получили развитие положения относительно исполнения наказания в виде принудительных работ, а также негосударственные аспекты исполнения лишения свободы как способа совершенствования деятельности уголовно-исполнительной системы.

На наш взгляд, особое значение в современных условиях приобретает функциональная составляющая уголовно-исполнительной политики, определяющая основы реализации уголовно-исполнительного законодательства в сфере привлечения осуждённых к труду. При этом следует смотреть на данный вопрос шире, т. к. организационная составляющая процесса привлечения осуждённых к труду не только является основой для обеспечения эффективного исправления

осуждённых (по ст. 9 УИК РФ¹), но и фактически обеспечивает возможность исполнения ряда наказаний, не связанных с лишением свободы.

В то же время исполнение лишения свободы без надлежащего привлечения осуждённых к труду (с учётом особенностей режима вида ИУ и возможностей применения данного средства исправления к отдельным категориям осуждённых) фактически нивелирует применение остальных средств исправления осуждённых (воспитательной работы и пр.) и возможностей их ресоциализации.

Низкий уровень обеспечения трудом осуждённых к лишению свободы приводит к тому, что обязательность труда (строгость закона) компенсируется дефицитом рабочих мест (возможностью неисполнения закона). Одним из элементов разрешения данной ситуации является более активное и комплексное применение других средств исправления, в частности режима и воспитательной работы. Однако высокий уровень постпенитенциарной преступности и численность рецидивистов в местах лишения свободы свидетельствуют о недостаточной эффективности применения существующих средств исправления, предусмотренных в ст. 9 УИК РФ.

В контексте привлечения осуждённых к труду содержатся возможности усиления исправительного воздействия в рамках первоочередных задач, определённых главой государства. Именно общественно полезный труд является организационной основой

внедрения новых стандартов для исполнения уголовных наказаний.

В качестве примера следует привести создание исправительных центров для организации исполнения принудительных работ. Возможности создания таких учреждений во многом зависят от наличия востребованных и оплачиваемых рабочих мест для осуждённых (иначе теряется смысл назначения и отбывания принудительных работ). Наличие данного вида наказания свидетельствует о возможностях применения новых методов надзора за осуждёнными. Так, снижается численность сотрудников, обеспечивающих режим в учреждении, повышается эффективность деятельности центров трудовой адаптации осуждённых. Таким образом, цифровизация применения современных средств надзора открывает новые возможности в обеспечении режима в учреждении, исполняющем наказание.

Широкое привлечение осуждённых к оплачиваемым работам (с возможностью получения конкурентоспособной заработной платы) за пределами исправительного центра может быть значительным шагом к повышению эффективности и гуманизации исполнения наказаний в отношении целого ряда категорий преступников. Следует учитывать и то, что привлечение осуждённых к труду на высокопроизводительных рабочих местах в востребованных секторах экономики является важным условием увеличения заработных плат осуждённых, которые могут использоваться ими не только для компенсации ущерба и оплаты исполнительных листов, но и для повышения уровня собственного продовольственного и вещевого обе-

¹ Уголовно-исполнительный кодекс № 1-ФЗ, ст. 9 УИК РФ // Кодексы и законы: [сайт]. URL: <https://www.zakonrf.info/uik/9> (дата обращения: 06.07.2019).

спечения. Это следует также учитывать и с точки зрения приближения российских стандартов содержания осуждённых в местах лишения свободы к мировым требованиям.

Длительное время в России принудительные работы не исполнялись по причине отсутствия самих исправительных центров. Между тем создание исправительных центров осложнялось отсутствием возможностей трудоустройства осуждённых. Фактически получалось, что наказание в виде принудительных работ в случае создания как таковых центров не обеспечивало реального привлечения осуждённого к труду. В итоге сложилась ситуация, когда отсутствие созданных рабочих мест влечёт за собой отсутствие учреждений, и, как следствие – суды не выносят соответствующие приговоры о назначении наказания в виде принудительных работ.

Таким образом, трудно переоценить важность организации пенитенциарного производства и привлечения к труду осуждённых в учреждениях ФСИН России. Именно эти обстоятельства, на наш взгляд, и определяют высокую актуальность вопросов совершенствования УИП в сфере привлечения осуждённых к труду.

Исторический опыт свидетельствует о том, что наиболее эффективное привлечение осуждённых к труду (с т. зр. уровня его производительности, исправительного воздействия и влияния на формирование устойчивого позитивного отношения) достигалось в России тогда, когда производственный сектор УИС действовал в рамках выполнения государственных экономических планов и программ. Отнесение производственных подраз-

делений УИС к участникам рыночной конкуренции и их вывод на свободные рынки являлся ошибочным и оказал неблагоприятное воздействие на них.

Изменение сложившегося положения требует формирования новых основ развития производственного сектора УИС и процессов привлечения осуждённых к труду. Необходимо формирование новых подходов к уголовно-исполнительной политике в сфере привлечения осуждённых к труду, что обеспечит возможность более эффективной реализации развития производственного сектора УИС, повысит влияние средств исправления на стимулирование правопослушного поведения осуждённых и формирование у них уважительного отношения к человеку, обществу, труду, нормам, правилам и традициям человеческого общежития.

Основы формирования и реализации уголовно-исполнительной политики не следует отождествлять с принципами соответствующей отрасли законодательства (как и отрасли права). Основы формирования и реализации УИП определяют способы достижения целей уголовно-исполнительного законодательства (ст. 1 УИК РФ¹) в полном соответствии с его принципами (ст. 8 УИК РФ²). Принципы уголовно-исполнительного законодательства являются основополагающими нормами для всей отрасли.

¹ Уголовно-исполнительный кодекс № 1-ФЗ, ст. 1 УИК РФ // Кодексы и законы: [сайт]. URL: <https://www.zakonrf.info/uik/1> (дата обращения: 06.07.2019).

² Уголовно-исполнительный кодекс № 1-ФЗ, ст. 8 УИК РФ // Кодексы и законы: [сайт]. URL: <https://www.zakonrf.info/uik/8> (дата обращения: 06.07.2019).

Основы формирования и реализации уголовно-исполнительной политики нередко не получают законодательного закрепления, но отражаются в подзаконных актах или программных документах (концепциях, планах, целевых программах и др.). В то же время такие основы могут быть обозначены и в виде публичных заявлений руководства страны и/или профильного ведомства.

В данном случае существенным является вклад пенитенциарной науки. Основы формирования и реализации положений уголовно-исполнительной политики в отдельных сферах могут быть сформулированы и получить доктринальное закрепление в виде резолюций научно-практических конференций, а также в трудах коллективов учёных-пенитенциаристов.

Такие основы связаны с выполнением конкретных задач, стоящих перед уголовно-исполнительной системой. Соответственно, пересмотр данных положений по причине изменений задач деятельности УИС, ухудшения криминогенной обстановки в ИУ и других факторов является логичным и требующим оперативного осуществления.

На наш взгляд, основы формирования и реализации уголовно-исполнительной политики в сфере привлечения осуждённых к труду должны определяться существующими тенденциями в изменении характеристик лиц, отбывающих уголовные наказания (возраста, тяжести совершённых преступлений, количества предыдущих судимостей и т. д.). Обоснование данных положений следует осуществлять с учётом долгосрочных темпов развития на рынке труда и государственной

политики в данной сфере. Основные положения уголовно-исполнительной политики также должны учитывать государственную стратегию развития отдельных сфер экономики, обеспечивать соответствие производственных планов и программ УИС общегосударственным задачам.

С учётом вышеуказанных условий в числе основ формирования и реализации уголовно-исполнительной политики в сфере привлечения осуждённых к труду следует определить следующее.

Во-первых, соответствие задач применения труда как средства исправления осуждённых тяжести совершённого преступления, количеству их судимостей и степени вовлечённости в криминальную деятельность. Данное положение предполагает необходимость оценки эффективности применения труда в качестве средства исправления осуждённого с учётом криминогенной обстановки в ИУ и тенденций её развития. В данный момент в местах лишения свободы значительно увеличивается численность лиц, осуждённых в третий и более раз (40 % от общего числа содержащихся в 2017 г. против 30 % в 2010 г.), а также осуждённых за преступления, связанные с наркотиками (ст. ст. 228–233 УК РФ), численность которых за 7 лет увеличилась почти на 10 %.

В данном случае речь идёт о борьбе с преступностью путём максимальной изоляции одних осуждённых (например, за хранение или сбыт наркотических средств) от общения с другими лицами, являющимися носителями аналогичного криминального опыта. Возможно, следует также максимально ограничить данную категорию

осуждённых в части возможности поддерживать социальные связи, возникшие в ходе их преступной деятельности, которые могут быть быстро восстановлены после освобождения. В этом случае возникает потребность максимальной изоляции такого лица с одновременным увеличением ему срока отбывания наказания, что, очевидно, не учитывает государственной политики гуманизации в изучаемой сфере.

В связи с этим считаем перспективным назначение наказаний, связанных с лишением свободы (предполагающих обязательную трудовую деятельность) или принудительными работами с отбыванием наказания на территориях со сложной транспортной доступностью, где хранение, перевозка и сбыт наркотических веществ по ряду объективных причин являются невозможными или трудно осуществимыми (в данном случае не имеется ввиду введение новых наказаний или реанимация ранее отменённых, в т. ч. ссылки и высылки).

Во-вторых, необходима оценка эффективности назначения наказания и последующего труда осуждённых с учётом возможности заглаживания вреда, причинённого преступлением, принесения экономической и иной пользы обществу и государству при отбывании наказания.

Данное положение отчасти раскрывается в восстановлении социальной справедливости и применении различных средств исправления осуждённых (труда и пр.). Санкция в виде лишения свободы за совершение ряда преступлений не в полной мере восстанавливает социальную справедливость и обеспечивает восстановление прав и

законных интересов государства и общества, т. к. фактически не подразумевает принесения пользы государству, а направлена на наложение соответствующих правоограничений осуждённому. Например, лишение свободы за преступления коррупционного или экономического характера предполагает изоляцию лица, как правило, с высоким уровнем образования (на профессиональную подготовку которого государство ранее затратило значительные ресурсы), на срок, по отбытии которого осуждённый имеет возможность вернуться к высокому уровню и качеству жизни за счёт ранее незаконно полученных средств, нередко находящихся за границей и не доступных отечественным правоохранительным органам. В данной ситуации более длительные сроки, в частности, принудительных работ (или иного наказания) в социально-депрессивных муниципальных образованиях (например, Сибири или Дальнего Востока) с негативными миграционными процессами в целом могут позволить отказаться от применения наказаний, связанных с изоляцией от общества на определённый срок (со всеми вытекающими последствиями).

В-третьих, предоставление приоритета видам производственной деятельности, которая экономически целесообразна государству, с соответствующим контролем последнего (вплоть до участия государства в такой деятельности в качестве собственника или соорганизатора).

Развитие производственного сектора УИС должно осуществляться в тех отраслях и видах деятельности, где ущерб от незаконной деятельности частного (или частно-государственно-

го) бизнеса превышает выгоды государства экономического, инфраструктурного или иного характера.

В качестве примера можно привести лезозаготовку в некоторых регионах России (север Европейской части, Дальний Восток и т. д.). Ущерб от незаконной вырубки леса в данных регионах многократно превышает сумму налоговых отчислений и фондов оплаты труда легальных лезозаготовителей. В этом случае государству фактически более целесообразно полностью запретить любую заготовку леса без участия труда осуждённых (с введением уголовной ответственности), т. к. экономически оправданным является монопольное положение пенитенциарного ведомства как работодателя в данной области (с восстановлением т. н. «лесных колоний»).

В-четвёртых, необходима организация государственно-частного партнёрства (ГЧП) при организации пенитенциарного производства и/или конкретных производственных мощностей.

Данное положение создаёт экономическую основу и юридическую возможность закрепления механизма ГЧП в данной сфере. Сочетание государственных и частных возможностей, производственных мощностей, опыта и других активов на базе активов учреждений, исполняющих наказания, даёт возможность решать важные социальные и производственно-экономические задачи как страны в целом, так и отдельных регионов, с минимумом соответствующих затрат и потерь государственного и регионального бюджетов.

В этом случае невозможна американская модель пенитенциарного производства, где частное производство

осуществляется под надзором частной охраны в частной тюрьме без какого-либо серьёзного прямого государственного участия. Вышеуказанный зарубежный подход считаем грубым нарушением прав человека, когда прибыль пенитенциарного производства ставится выше цели исправления осуждённых, и недопустимым в нашей стране.

В-пятых, необходимость приоритета труда в качестве средства исправления осуждённых перед другими его средствами (режимом и пр., в соответствии со ст. 9 УИК РФ) при условии наличия возможностей обеспечения правоупорядоченного поведения осуждённых.

Это предполагает использование максимума возможностей и преимуществ общественно полезного труда осуждённых при минимуме применяемых к ним иных средств исправления, требующих существенных бюджетных затрат. Осуждённым должны быть предоставлены условия для организации и осуществления высокопродуктивного труда, посредством которых они смогут обосновать актуальность снижения уровня правоограничений с дальнейшей заменой неотбытой части наказания в виде лишения свободы более мягким видом наказания (исправительными работами и т. п.).

Таким образом, вышеуказанные и иные организационно-правовые аспекты привлечения осуждённых к труду позволят сформировать и реализовать новый подход к развитию уголовно-исполнительной политики в контексте достижения цели исправления осуждённых.

*Статья поступила
в редакцию 16.08.2019*

ЛИТЕРАТУРА

1. Воронина Н. П., Чертков М. К вопросу об изменении концепции труда лиц, осуждённых к лишению свободы, в условиях гуманизации уголовно-исполнительной политики // Реализация и защита прав осуждённых (гражданско-правовой аспект): сборник семинара. Вологда, 2016. С. 28–32.
2. Габараев А. Ш., Дулепов В. В. Вопросы обеспечения приоритетов национальной безопасности в уголовно-исполнительной политике России // Вестник современных исследований. 2018. № 7.1 (22). С. 133–135.
3. Гарник С. В., Казакова В. А. Уголовно-исполнительная политика в сфере организации труда осуждённых к лишению свободы // Человек: преступление и наказание. 2018. № 1. С. 76–83.
4. Горбань Д. В. Прогрессивная система исполнения и отбывания наказаний, не связанных с лишением свободы // Человек: преступление и наказание. 2016. № 1 (92). С. 74–79.
5. Грушин Ф. В. Состояние экономики как фактор, определяющий уголовно-исполнительную политику, уголовно-исполнительное право и законодательство // Библиотека криминалиста: научный журнал. 2015. № 6 (23). С. 125–130.
6. Демичев А. А. Европейские пенитенциарные правила и их роль в уголовно-исполнительной политике Российской Федерации // Пенитенциарное право: юридическая теория и правоприменительная практика. 2016. № 2 (8). С. 25–29.
7. Емельянова Е. В. Влияние мотивации и стимулирования на содержание труда осуждённых к лишению свободы // Уголовно-исполнительное право. 2015. № 3 (21). С. 25–31.
8. Кашуба Ю. А., Скиба А. П. Развитие негосударственных аспектов исполнения лишения свободы как способ совершенствования деятельности уголовно-исполнительной системы // Юристъ-Правоведъ. 2009. № 6 (37). С. 46–50.
9. Кренслер Ф. Ф. Современная уголовно-исполнительная политика // Актуальные проблемы российского права. 2010. № 4 (17). С. 159–166.
10. Марченко Д. Э. Уголовно-исполнительная политика как часть правовой политики Российского государства в сфере юридической ответственности // Вектор науки Тольяттинского государственного университета. Серия: Юридические науки. 2017. № 2 (29). С. 55–58.
11. Орлов В. Н. Принудительные работы как мера наказания // Российский криминологический взгляд. 2012. № 3. С. 334–336.
12. Селивёрстов В. И. Изменения в уголовно-исполнительной политике и уголовно-исполнительном законодательстве в сфере исполнения лишения свободы // Вестник Томского государственного университета. Право. 2016. № 2 (20). С. 69–81.
13. Чахалян Н. Т. Исправление осуждённых в соответствии с современной уголовно-исполнительной политикой России // Глобальный научный потенциал. 2015. № 1 (46). С. 123–125.

REFERENCES

1. Voronina N. P., Chertkov M. [To the issue of the change in the concept of convict labour under the conditions of penal policy humanization]. In: *Realizatsiya i zashchita prav osuzhdennykh (grazhdansko-pravovoi aspekt)* [Implementation and Protection of Prisoners' Rights (Civil Law Aspect)]. Vologda, 2016, pp. 28–32.

2. Gabaraev A. S., Dulepov V. V. [The issues of national security priorities in Russian penal policy]. In: *Vestnik sovremennykh issledovaniy* [Bulletin of Modern Research], 2018, no. 7.1 (22), pp. 133–135.
3. Garnik S. V., Kazakova V. A. [Criminal enforcement policy in the field of convict labour]. In: *Chelovek: prestuplenie i nakazanie* [Man: Crime and Punishment], 2018, no. 1, pp. 76–83.
4. Gorban' D. V. [Progressive system execution and serving of punishments not related to deprivation of liberty]. In: *Chelovek: prestuplenie i nakazanie* [Man: Crime and Punishment], 2016, no. 1 (92), pp. 74–79.
5. Grushin F. V. [Economy as a factor determining penal policy, penal law and legislation]. In: *Biblioteka kriminalista: nauchnyi zhurnal* [Forensic Library: Scientific Journal], 2015, no. 6 (23), pp. 125–130.
6. Demichev A. A. [The European prison rules and their role in the penal policy of the Russian Federation]. In: *Penitentsiarnoe pravo: yuridicheskaya teoriya i pravoprimeritel'naya praktika* [Penal Law: Legal Theory and Law Enforcement Practice], 2016, no. 2 (8), pp. 25–29.
7. Emelyanova E. V. [The influence of motivation and stimulation for the maintenance of convict labour]. In: *Ugolovno-ispolnitelnoe pravo* [Criminal and Executive Law], 2015, no. 3 (21), pp. 25–31.
8. Kashuba Yu. A., Skiba A. P. [The development of non-state aspects of the execution of imprisonment as a means of improving the activity of criminal enforcement system]. In: *Yurist-Pravoved*, 2009, no. 6 (37), pp. 46–50.
9. Krenslar F. F. [The modern criminal enforcement policy]. In: *Aktualnye problemy rossiiskogo prava* [Current Issues of the Russian Law], 2010, no. 4 (17), pp. 159–166.
10. Marchenko D. E. [Criminal-enforcement policy as part of the legal policy of the Russian state in the sphere of legal responsibility]. In: *Vektor nauki Tolyattinskogo gosudarstvennogo universiteta. Seriya: Yuridicheskie nauki* [Vector of Science of Togliatti State University. Series: Legal Sciences], 2017, no. 2 (29), pp. 55–58.
11. Orlov V. N. [Forced labor as a punishment]. In: *Rossiiskii kriminologicheskii vzglyad* [Russian Criminological Outlook], 2012, no. 3, pp. 334–336.
12. Seliverstov V. I. [Changes in penal policy and penal legislation in the field of execution of imprisonment]. In: *Vestnik Tomskogo gosudarstvennogo universiteta. Pravo* [Bulletin of Tomsk State University. Law], 2016, no. 2 (20), pp. 69–81.
13. Chakhalyan N. T. [The correction of convicts in accordance with the modern criminal-enforcement policy of Russia]. In: *Globalnyi nauchnyi potentsial* [Global Journals], 2015, no. 1 (46), pp. 123–125.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Родионов Алексей Владимирович – доктор экономических наук, профессор кафедры экономики и менеджмента Академии права и управления Федеральной службы исполнения наказаний;
e-mail: avrpost@bk.ru

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

Alexey V. Rodionov – Doctor of Economics, professor at the Department of Economy and Management, Academy of Law and Management of the Federal Penal Service of Russia;
e-mail: avrpost@bk.ru

ПРАВИЛЬНАЯ ССЫЛКА

Родионов А. В. Основы формирования и реализации уголовно-исполнительной политики в сфере привлечения осуждённых к труду: проблемы и направления развития // Вестник Московского государственного областного университета. Серия: Юриспруденция. 2019. № 4. С. 49–58.

DOI: 10.18384/2310-6794-2019-4-49-58

FOR CITATION

Rodionov A. V. The Bases for the Formation and Implementation of Penal Correction Policy in the Sphere of Convict Employment: Challenges and Trends. In: *Bulletin of Moscow Region State University. Series: Jurisprudence*, 2019, no. 4, pp. 49–58.

DOI: 10.18384/2310-6794-2019-4-49-58