Ворощук Владимир Богданович. Организационно-правовое обеспечение управления колониями-поселениями в условиях развития уголовно-исполнительной системы: диссертация ... кандидата Юридических наук: 12.00.11 / Ворощук Владимир Богданович;[Место защиты: ФГКОУ ВО «Ростовский юридический институт Министерства внутренних дел Российской Федерации»], 2018.- 224 с.

**Введение к работе**

**Актуальность темы исследования.** Наиболее распространенным видом наказания в отечественной правоприменительной практике остается лишение свободы, а по численности осужденных к данному виду наказания Россия занимает третье место в мире после США и Китая. Среди исправительных учреждений, исполняющих наказание в виде лишения свободы в отношении осужденных, достигших совершеннолетия, следует особенно выделить колонии-поселения, в которых изоляция от общества как обязательный признак лишения свободы присутствует номинально, в связи с чем (по аналогии с пенитенциарной системой зарубежных стран) их можно отнести к исправительным учреждениям открытого типа.

Социально-правовое назначение данных учреждений заключается в том, что, с одной стороны, они закрепляют навыки правопослушного поведения осужденных, адаптируя их к условиям жизни на свободе, а с другой – обеспечивают достижение целей наказания в отношении лиц, не представляющих большой общественной опасности, но совершивших преступления, повлекшие тяжкие последствия.

По состоянию на 1 января 2017 г. в Российской Федерации функционировало 127 колоний-поселений, в которых отбывало наказание 33,5 тыс. человек, что составляет 6,4 % от общего числа осужденных к лишению свободы (2016 г. – 127 колоний-поселений, 31,3 тыс. человек, или 5,9 %; 2015 г. – 129 колоний-поселений, 40,0 тыс. человек, или 7,2 %; 2014 г. – 129 колоний-поселений – 40,1 тыс. человек, или 7,1 %; 2013 г. – 130 колоний-поселений, 39,5 тыс. человек, или 6,7 %).

В соответствии с ч. 2 ст. 78 Уголовно-исполнительного кодекса Российской Федерации (далее – УИК РФ) для дальнейшего отбывания наказания из исправительных колоний общего и строгого режимов в колонии-поселения могут быть переведены положительно характеризующиеся осужденные, в связи с чем их наполняемость может потенциально увеличиться вдвое и составить около 12,0 % от общего числа осужденных к лишению свободы. Так, в 2016 г. из 33 597 человек, отбывающих наказание в колониях-поселениях, 16 491 человек (49,1 %) составляли

осужденные, переведенные из исправительных колоний общего и строгого режимов (в 2015 г. – из 31 352 человек – 15 004 человек, или 47,8 %).

Именно в колонию-поселение согласно Концепции развития уголовно-исполнительной системы Российской Федерации до 2020 года, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 14 октября 2010 г. № 1772-р, рекомендуется переводить отдельные категории осужденных в целях их подготовки к освобождению и последующей адаптации в обществе с разрешением кратковременных выездов к месту предполагаемого жительства. Таким образом, повышение эффективности социальной и психологической работы в колониях-поселениях, усиление психолого-педагогического влияния на осужденных, проведение мероприятий по их адаптации в обществе после освобождения позволят обеспечить сокращение рецидива преступлений лицами, отбывшими длительные сроки лишения свободы в исправительных учреждениях (далее – ИУ).

Концепцией развития уголовно-исполнительной системы Российской Федерации до 2020 года предусмотрены конкретные мероприятия, обусловливающие изменения в управлении колониями-поселениями:

– дифференциация содержания осужденных в зависимости от характера и степени общественной опасности совершенных ими преступлений, поведения во время отбывания наказания, криминального опыта путем их раздельного содержания (впервые осужденных к лишению свободы и ранее отбывавших данное наказание) и расширения оснований направления в колонию-поселение, с одной стороны, и перевода на тюремный режим, с другой стороны;

– внедрение новых организационно-правовых форм организации производственной деятельности в учреждениях уголовно-исполнительной системы (далее – УИС) и создание дополнительных рабочих мест, в том числе на основе государственно-частного партнерства, а также модели индивидуально-трудовой деятельности осужденных, что становится возможным только в условиях деятельности колоний-поселений;

– модернизация материально-технической базы колоний-поселений для расширения производства сельскохозяйственной продукции.

В связи с этим роль колоний-поселений в отечественной пенитенциарной науке будет только расти, подтверждая актуальность выбранной для исследования темы.

Совершенствование деятельности колоний-поселений в современных условиях сопряжено с необходимостью внесения изменений в их организационно-структурное построение, что связано с изменением целей, задач и условий функционирования колоний-поселений. На основании этого главными задачами ведомственной науки являются выбор и обоснование тех систем управления этими ИУ, которые отвечают современным условиям и тенденциям и обеспечивают их эффективное функционирование.

Изменение внешних и внутренних факторов деятельности отечественной пенитенциарной системы, а также подходов к исправлению осужденных обусловливает необходимость решения проблем организационно-правового обеспечения управления колониями-поселениями в современных условиях, требует новых решений, позволяющих обеспечить и организовать их эффективную деятельность.

**Степень научной разработанности темы.** Рассмотрением вопросов исполнения наказания в колониях-поселениях, проблемами их функционирования занимались многие отечественные ученые и практики: Н. Ф. Аблизин, В. В. Геранин, В. И. Горобцов, М. Г. Детков, С. Н. Захарченко, А. И. Зубков, И. И. Карпец, В. Е. Квашис, М. А. Кириллов, Л. В. Клюев, И. М. Корячкин, А. С. Михлин, П. Е. Подымов, В. И. Селиверстов, В. А. Уткин, В. З. Фетисов и др.

Теоретические основы управления правоохранительной деятельностью, в том числе в УИС, повышения ее эффективности нашли свое отражение в работах таких авторов, как: А. А. Аксенов, В. М. Анисимков, Н. С. Артемьев, Н. П. Барабанов, Э. Е. Гензюк, П. В. Голодов, М. А. Громов, В. В. Денисенко, М. Г. Детков, А. Ю. Долинин, А. И. Зубков, Б. Б. Казак, В. Н. Летунов, М. П. Мелентьев, В. И. Огородников, Н. И. Петренко, А. Н. Позднышов, Г. Ш. Рамазанов, Г. А. Туманов, Ю. В. Щедрин и др.

В последние годы вопросам функционирования и организации отдельных направлений деятельности колоний-поселений посвящены диссертационные

исследования: А. П. Титаренко («Правовые и организационные аспекты исполнения наказания в колониях-поселениях», 2004); С. А. Лаптева («Организационно-правовые основы деятельности колоний-поселений», 2006); А. Г. Чата-джяна («Колония-поселение как вид исправительного учреждения (уголовно-правовой и уголовно-исполнительный аспекты)», 2006); А. Н. Соколова («Взаимодействие оперативных подразделений ФСИН России и органов внутренних дел в борьбе с преступлениями, совершаемыми в колониях-поселениях», 2011); С. А. Афанасьева («Правовое и организационное обеспечение режима отбывания наказания в колониях-поселениях», 2012); Е. А. Лубкова («Оперативно-розыскное предупреждение преступлений в колониях-поселениях в условиях современного реформирования уголовно-исполнительной системы», 2012).

Вместе с тем по рассматриваемой нами проблематике отсутствуют фундаментальные труды прикладного характера базовой направленности, что только подчеркивает значение, актуальность и необходимость проведенного исследования.

**Объектом диссертационного исследования** являются теоретические и организационно-правовые основы деятельности по управлению колониями-поселениями.

**Предмет диссертационного исследования** составляют процесс организации деятельности по управлению колониями-поселениями, его механизм и пути совершенствования.

**Цель диссертационного исследования** заключается в изучении организации управления колониями-поселениями, анализе правового регулирования данной деятельности в современных условиях и выработке предложений по совершенствованию нормативно-правового и организационного обеспечения управления рассматриваемыми ИУ.

Для достижения указанной цели были поставлены и решены следующие **задачи:**

– исследован генезис становления и развития колоний-поселений в УИС России;

– проанализирован зарубежный опыт по организации деятельности пенитенциарных учреждений, аналогичных по режиму колониям-поселениям;

– проанализировано современное состояние нормативно-правового регулирования организации деятельности по управлению колониями-поселениями;

– проведен сравнительный анализ целей и задач действующих колоний-поселений и колоний-поселений нового типа;

– сформулированы перспективные функции колоний-поселений и раскрыто их содержание;

– уточнено понятие «оптимальная организационно-штатная структура колоний-поселений»;

– рассмотрены особенности организационно-штатного построения колоний-поселений нового типа, обоснована необходимость создания отдела психолого-педагогической и социальной работы с осужденными;

– разработаны предложения по совершенствованию правового обеспечения механизма управления колониями-поселениями на современном этапе развития УИС.

**Методология и методы исследования.** Методологическая основа исследования базируется на диалектическом методе познания социальных явлений.

В работе комплексно применялись следующие общенаучные и частнона-учные методы познания: анализ и синтез, индукции и дедукции (при формулировании обоснованных выводов, рассмотрении целей и задач, а также функций современных и перспективных типов колоний-поселений), формальной логики (при постановке целей и задач исследования, поиске противоречий в нормативных правовых актах и теоретических источниках), историко-правовой (при изучении исторических аспектов становления и развития колоний-поселений УИС России), сравнительно-правовой (при анализе зарубежного опыта по организации функционирования пенитенциарных учреждений, сходных по режиму с колониями-поселениями, при выявлении особенностей и пробелов в правовом регулировании организации деятельности по управлению колониями-поселениями), лингвистический (при рассмотрении исследуемых понятий, их трактовке), статистический (при изучении состояния преступности в колониях-

поселениях, структуры и динамики отдельных направлений деятельности в рассматриваемых учреждениях, а также в ИУ УИС в целом), конкретно-социологический (при анкетировании сотрудников органов и учреждений УИС), формально-юридический метод и метод правового моделирования (при разработке предложений по совершенствованию нормативно-правового регулирования управления колониями-поселениями).

**Нормативную базу исследования** составляют: Конституция Российской Федерации, Уголовно-исполнительный кодекс Российской Федерации, Закон Российской Федерации «Об учреждениях и органах, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы», другие законы, нормативные правовые акты Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации, Минюста России, ФСИН России, других министерств и ведомств, а также утратившие силу отечественные нормативные акты, касающиеся рассматриваемой проблематики.

**Теоретической основой исследования** послужили научные труды в области государственного управления, социологии, общей теории права, административного и уголовно-исполнительного права, а также научные работы, посвященные проблемам организации деятельности учреждений УИС и, в частности, колоний-поселений.

**Эмпирической базой диссертационного исследования** являются официальные статистические сведения НИИИТ ФСИН России и отчетность подразделений ФСИН России (2012–2016 гг.), имеющаяся в открытом доступе информация о результатах деятельности колоний-поселений и апробации моделей рассматриваемых учреждений нового типа, а также данные, полученные в результате анкетирования 325 сотрудников из числа руководства территориальных органов ФСИН России, начальников отделов и служб территориальных органов ФСИН России, начальников ИУ, в том числе колоний-поселений, их заместителей, начальников отделов и служб ИУ (исследования проводились в учреждениях ГУФСИН России по Красноярскому краю, Пермскому краю, Ростовской, Самарской областям, УФСИН России по Кировской, Московской, Рязанской, Смоленской областям, г. Санкт-Петербургу и Ленинградской обла-

сти, а также среди сотрудников и руководящего состава ГУФСИН России по Кемеровской области, УФСИН России по Республике Алтай, Республике Башкортостан, Республике Коми, Республике Саха-Якутия, Кабардино-Балкарской Республике, Астраханской, Владимирской, Вологодской, Ивановской, Кировской, Московской областям, г. Санкт-Петербургу и Ленинградской области, проходивших обучение на высших академических курсах и факультете управления Академии ФСИН России).

Материалы, полученные в ходе социологических исследований, сопоставлялись с исследованиями других авторов, официальными статистическими данными, что позволяет с необходимой долей уверенности считать представленный материал репрезентативным, а сделанные выводы обоснованными.

**Научная новизна диссертационного исследования** заключается в исследовании на монографическом уровне организационно-правовых аспектов деятельности по управлению колониями-поселениями в условиях реализации Концепции развития уголовно-исполнительной системы Российской Федерации до 2020 года, решении научно-теоретических и практических проблем в рассматриваемой сфере общественных отношений в контексте современной уголовно-исполнительной политики.

Критерию научной новизны отвечают: авторское определение оптимальной организационно-штатной структуры колоний-поселений, которое предлагается ввести в научный оборот; определение новых целей и задач, которые будут возлагаться на колонии-поселения в условиях развития УИС; предложенные автором перспективные функции колоний-поселений, способные повысить эффективность их деятельности; предложение о целесообразности создания различных условий отбывания наказания на территории колоний-поселений исходя из их типа (с обычным либо усиленным наблюдением) с учетом категорий осужденных, которые будут в них содержаться.

Требованиям новизны также отвечают авторские предложения и рекомендации по совершенствованию правового обеспечения управления колониями-поселениями (изменения в приказ ФСИН России от 17 марта 2008 г. № 154, проект положения о колониях-поселениях уголовно-исполнительной системы);

предложения по созданию на базе колоний-поселений единых подразделений, отвечающих за проведение с осужденными воспитательной, психологической и социальной работы, и замене должности начальника отряда социальным педагогом, нашедшие отражение в проекте положения об отделе психолого-педагогической и социальной работы с осужденными в колониях-поселениях.

**Основные положения, выносимые на защиту:**

1. Оптимальная организационно-штатная структура колоний-поселений представляет собой модель организационного построения рассматриваемого вида исправительных учреждений, оформленную в определенном виде и отражающую перечень подразделений и отдельных должностей, согласно функциям и установленному порядку в определенной последовательности с указанием штатной численности сотрудников, государственных гражданских служащих и работников по подразделениям и общей штатной численности данного учреждения, обеспечивающую наиболее эффективное использование кадровых ресурсов для выполнения возложенных на колонии-поселения задач и функций.
2. Современные условия развития УИС, связанные с совершенствованием деятельности учреждений и органов, исполняющих наказания, с учетом международных стандартов и потребностей общественного развития, сокращением рецидива преступлений, совершенных лицами, отбывшими наказание в виде лишения свободы, гуманизацией условий содержания лиц, отбывающих наказание в виде лишения свободы, потребуют изменения функциональной структуры колоний-поселений, которая должна включать решение основных (обеспечение режима в учреждении; эффективная реализация системы «социальных лифтов»; организация труда осужденных и их трудовая адаптация; обеспечение получения осужденными общего и профессионального образования, их профессиональное обучение; повышение уровня организации воспитательной, социальной и психологической работы с осужденными; осуществление общественного воздействия на осужденных), обеспечивающей (медицинского обеспечения осужденных) и общих функций (организация исполнения наказания в отношении осужденных в условиях минимальной изоляции от общества; планирование деятельности отделов и служб учреждения, учитывая

возможность трудоустройства осужденных на различных объектах – как на территории ИУ, так и за его пределами).

Приоритетными функциями колоний-поселений в условиях развития УИС будут эффективная реализация системы «социальных лифтов» и повышение уровня организации воспитательной, социальной и психологической работы с осужденными.

1. Для дифференциации содержания осужденных в зависимости от их поведения в период отбывания наказания, криминального опыта, а также характера и степени общественной опасности совершенных преступлений в целях обеспечения соблюдения ими установленного порядка отбывания наказания, совершенствования системы мотивации осужденных к законопослушному поведению, влекущему изменение условий отбывания наказания и вида ИУ, требуется создание новых видов колоний-поселений с организацией в них системы «социальных лифтов», что становится возможным только при введении различных условий отбывания наказания на территории учреждения. Для колоний-поселений с обычным наблюдением предлагается ввести обычные и строгие условия отбывания наказания, а для учреждений с усиленным наблюдением – обычные, облегченные и строгие.
2. Должность социального педагога, которой предлагается заменить должность начальника отряда в колониях-поселениях, станет ключевой в обеспечении ресоциализации осужденных и освоения ими основных социальных функций, что обусловлено созданием условий для постепенного снижения количества осужденных, содержащихся в одном жилом помещении в ИУ.
3. Оказание комплексного исправительного воздействия на личность осужденного требует включения в штатное расписание колоний-поселений отдела психолого-педагогической и социальной работы с осужденными, объединяющего в своей структуре психологов, социальных работников и социальных педагогов, что позволит повысить эффективность функционирования рассматриваемых ИУ.
4. Предложения по совершенствованию правового обеспечения управления колониями-поселениями:

а) внести изменения в приказ ФСИН России от 17 марта 2008 г. № 154  
«Об утверждении примерных структур и расчетов штатной численности  
начальствующего состава, рабочих и служащих исправительных учреждений,  
лечебно-профилактических учреждений, следственных изоляторов уголовно-  
исполнительной системы и методических рекомендаций по разработке их  
штатных расписаний» в части создания отдела психолого-педагогической и со  
циальной работы с осужденными в колониях-поселениях на базе подразделе  
ний, отвечающих за проведение воспитательной, психологической и социаль  
ной работы с осужденными;

б) проект положения о колониях-поселениях уголовно-исполнительной  
системы, принятие которого будет способствовать повышению эффективности  
нормативно-правового регулирования организации деятельности колоний-  
поселений;

в) проект положения об отделе психолого-педагогической и социальной  
работы с осужденными в колониях-поселениях, отражающий вопросы органи  
зации деятельности предлагаемого подразделения, включая его назначение,  
структуру и штатную расстановку, а также должностные обязанности сотруд  
ников.

**Теоретическая значимость исследования.** Теоретические выводы, сделанные по результатам исследования, вносят вклад в развитие учения об управлении учреждениями и органами УИС.

Положения диссертационного исследования развивают научные представления относительно: возможностей использования зарубежного опыта по организации исполнения наказания в виде лишения свободы в пенитенциарных учреждениях, сходных по режиму с колониями-поселениями в отечественной правоприменительной практике; формирования перспективных функций колоний-поселений в условиях развития УИС; определения понятия оптимальной организационно-штатной структуры колоний-поселений; совершенствования организационно-штатного построения колоний-поселений на современном этапе развития УИС, а также могут быть использованы при проведении дальнейших научных исследований по проблемам совершенствования управления пе-

нитенциарными учреждениями и организации их функционирования в современных условиях.

**Практическая значимость диссертационного исследования** состоит в том, что изложенные в диссертационном исследовании выводы и предложения направлены на совершенствование деятельности по организации управления колониями-поселениями.

Отдельные наши предложения могут быть учтены и использованы при совершенствовании ведомственных нормативных актов (сформулированы предложения по внесению изменений в приказ ФСИН России от 17 марта 2008 г. № 154, касающиеся расчета штатной численности отдела психолого-педагогической и социальной работы с осужденными колоний-поселений в современных условиях). Принятие предложенного автором проекта положения о колониях-поселениях уголовно-исполнительной системы позволит восполнить образовавшийся пробел в правовом регулировании организации функционирования данных учреждений. Разработанный нами проект положения об отделе психолого-педагогической и социальной работы с осужденными в колониях-поселениях имеет прикладное значение при создании соответствующих отделов, объединяющих в себе подразделения, отвечающие за проведение с осужденными воспитательной, социальной и психологической работы, как в действующих учреждениях, так и в колониях-поселениях с обычным и усиленным наблюдением.

Кроме того, полученные результаты могут найти применение в учебном процессе образовательных учреждений ФСИН России, а также в рамках служебной подготовки сотрудников УИС, повышения их квалификации.

**Апробация и внедрение результатов исследования.** Основные по  
ложения и выводы диссертационного исследования отражены в выступле  
ниях на научно-практических мероприятиях: межвузовской научно-  
практической конференции «Организационное обеспечение реформирова  
ния уголовно-исполнительной системы», посвященной памяти заслуженно  
го деятеля науки РСФСР, доктора юридических наук, профессора  
А. И. Зубкова и 135-летию УИС (Рязань, Академия ФСИН России, 2014 г.),  
Международной научно-практической конференции «Уголовно-

исполнительная система в современном обществе и перспективы ее развития», посвященной 135-летию уголовно-исполнительной системы и 80-летию Академии ФСИН России (Рязань, Академия ФСИН России,

2014 г.), межвузовской научно-практической конференции «Организацион  
но-правовое обеспечение деятельности учреждений и органов ФСИН Рос  
сии: проблемы и перспективы развития в условиях реформирования уголов  
но-исполнительной системы», посвященной памяти заслуженного деятеля  
науки РСФСР, доктора юридических наук, профессора А. И. Зубкова и Дню  
российской науки (Рязань, Академия ФСИН России, 2015 г.), круглых сто  
лах «Организационно-правовые вопросы обеспечения режима и охраны в  
следственных изоляторах и исправительных учреждениях на современном  
этапе», «Актуальные проблемы реализации кадровой политики в УИС и пу  
ти их решения» в рамках II Международного пенитенциарного форума  
«Преступление, наказание, исправление» (Рязань, Академия ФСИН России,

1. г.), Всероссийской научно-практической конференции «Организационно-правовое регулирование деятельности уголовно-исполнительной системы: теоретические и прикладные аспекты», посвященной памяти заслуженного деятеля науки РСФСР, доктора юридических наук, профессора А. И. Зубкова и Дню российской науки (Рязань, Академия ФСИН России,
2. г.).

Основные научные результаты диссертационного исследования изложены в пятнадцати публикациях, семь из которых изданы в научных журналах, включенных в Перечень российских рецензируемых научных журналов и изданий для опубликования основных научных результатов диссертаций на соискание ученых степеней доктора и кандидата наук.

Положения диссертационного исследования внедрены в практическую деятельность ГУФСИН России по Красноярскому краю, УФСИН России по Республике Марий Эл, ФКУ КП-3 УФСИН России по Республике Алтай, ФКУ КП-5 УФСИН России по Республике Башкортостан, ФКУ ИК-4 УФСИН России по Рязанской области, ФКУ ИК-2 УФСИН России по Оренбургской области,

используются в учебном процессе ФКУ ДПО Кировский ИПКР ФСИН России, ФКУ ДПО Санкт-Петербургский ИПКР ФСИН России.

**Структура диссертационного исследования.** Диссертация состоит из введения, двух глав, включающих в себя шесть параграфов, заключения, списка литературы и приложений.