Халилов Рафик Нуруллович. Территориальные органы Федеральной службы исполнения наказаний как субъекты процесса исправления и реабилитации осужденных к лишению свободы: диссертация ... кандидата юридических наук: 12.00.08 / Халилов Рафик Нуруллович;[Место защиты: Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждениевысшего профессионального образования "Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА)"].- Москва, 2015.- 217 с.

**Содержание к диссертации**

Введение

**ГЛАВА 1. Уголовно-исполнительные основы процесса исправления, реабилитации осужденных к лишению свободы и участие в нем территориальных органов федеральной службы исполнения наказаний 14**

1. Сущность и основные направления процесса исправления и социальной реабилитации осужденных к лишению свободы 14

2. Понятие, место и уголовно-исполнительные основы функционирования территориальных органов Федеральной службы исполнения наказаний в процессе исполнения наказаний в виде лишения свободы 29

3. Уголовно-исполнительные основы участия территориальных органов Федеральной службы исполнения наказаний в осуществлении социальной реабилитации осужденных к лишению свободы 77

**ГЛАВА 2. Особенности реализации территориальными органами федеральной службы исполнения наказаний основных средств исправления осужденных к лишению свободы и их социальной реабилитации 107**

1. Роль территориальных органов Федеральной службы исполнения наказаний в обеспечении режима исполнения, отбывания наказания в виде лишения свободы... 107

2. Место и проблемы функционирования территориальных органов Федеральной службы исполнения наказаний в процессе реализации иных основных средств исправления осужденных к лишению свободы 145

3. Участие территориальных органов Федеральной службы исполнения наказаний в процессе осуществления социальной реабилитации осужденных к лишению свободы

Заключение 186

Список сокращений 191

Список использованных нормативных правовых актов и

Литературы 1

**Введение к работе**

Актуальность темы диссертационного исследования обусловлена процессами реформирования, происходящими в Российской Федерации, которые повлекли за собой качественные изменения государственной политики в сфере организации исполнения уголовных наказаний. Современная уголовно-исполнительная система (далее - УИС) направлена, прежде всего, на исправление осужденных, возвращение их в общество в качестве законопослушных и полноправных граждан, предупреждение новых преступлений с их стороны и со стороны других лиц.

Территориальные органы ФСИН России функционируют в условиях  
реформирования уголовно-исполнительного законодательства,

направленного на совершенствование порядка и условий исполнения наказаний, на дальнейшую гуманизацию пенитенциарной и постпенитенциарной политики, в реализации которой играют ведущую роль, наряду с исправительными учреждениями.

Переориентация исправительных учреждений на решение преимущественно исправительно-предупредительных и ресоциализационных задач предполагает поиск новых научно-теоретических подходов к совершенствованию процесса исправления и реабилитации осужденных к лишению свободы.

Актуальность исследования территориальных органов ФСИН России как субъекта процесса исправления осужденных определяется также необходимостью приведения УИС в соответствие с правовыми стандартами Совета Европы в сфере содержания и обращения с осужденными, их социальной реабилитации. На это указывает и Концепция Федеральной целевой программы «Развитие уголовно-исполнительной системы (2007-2016 гг.)», в которой обозначены основные пути реформирования деятельности уголовно-исполнительной системы, укрепления правопорядка и режима в

местах исполнения и отбывания наказания, совершенствования средств и методов исправления осужденных.

Актуальность проблемы исправления и реабилитации осужденных к лишению свободы обусловлена и тем, что растет число осужденных, не имеющих профессии, образования, социально полезных связей, неизменно высок уровень рецидива. В места лишения свободы все больше попадают лица, выросшие в постперестроечный период, в условиях 90-х гг. XX в., когда социальные ориентиры и гуманитарные ценности были смещены либо нивелированы.

Дальнейшее совершенствование процесса исправления и реабилитации, осуществляемого территориальными органами, должно быть направлено на превращение УИС в реабилитационную систему, которая способствовала бы физическому и духовному оздоровлению осужденных, повышению их профессионального и образовательного уровня, возвращению их к честной жизни.

Проблема совершенствования процесса исправления и реабилитации осужденных к лишению свободы территориальными органами ФСИН России в современных условиях носит общесоциальный характер, имеет теоретическое и практическое значение. От ее результативности, в значительной мере, зависит решение общенациональной задачи противостояния и предупреждения преступности.

Степень разработанности темы исследования. Проблемы уголовно-исполнительной политики, организация исполнения наказаний, исправления осужденных исследовались в научных трудах, Н.А. Андреева, Е.М. Бабосова, М.А. Галагузовой, М.Г. Деткова, А.Б. Ендина, Н.А. Коломытцева, СМ. Петрова, П.Г. Пономарева, И.А. Сперанского, Д.В. Усика, О.В. Филимонова, С.Х. Шамсунова, В.У. Ялунина и др. Отдельные аспекты деятельности по исправлению осужденных исследовались в диссертациях Е.В. Батищевой («Механизм реализации социальной функции государства (на примере

деятельности уголовно-исполнительной системы)», Владимир, 2006 г.);

Н.И.Вишневской («Исправление осужденных к лишению свободы: вопросы теории и практики: уголовно-исполнительный аспект», Челябинск, 2006 г.); И.Б. Ускачевой («Правовое регулирование социальной и воспитательной работы с осужденными в местах лишения свободы», Москва, 2007г.) и др.

Однако до настоящего времени не проводились специальные исследования территориальных органов ФСИН России как субъекта процесса исправления и реабилитации в контексте практического осуществления уголовно-исполнительной политики и реализации основных средств исправления осужденных к лишению свободы, а также участия их в социальной реабилитации лиц, отбывающих наказание. Эти обстоятельства обусловили выбор темы настоящего диссертационного исследования.

**Объект** диссертационного исследования - совокупность общественных отношений, возникающих в процессе исправления и реабилитации осужденных к лишению свободы, а также сам процесс исправления и реабилитации осужденных к лишению свободы.

**Предмет исследования** составляют:

нормы советского исправительно-трудового законодательства;

нормы современного отечественного и зарубежного уголовного, уголовно-исполнительного законодательства, регулирующие общественные отношения, возникающие в процессе исправления и реабилитации осужденных к лишению свободы, а также отдельные нормы других отраслей права;

материалы судебной и уголовно-исполнительной практик;

данные официальной статистики, а также социологических и криминологических исследований, проведённых как самим диссертантом, так и другими авторами;

опубликованные научные исследования (монографии, комментарии, учебники, пособия, статьи и др.) по исследуемой проблеме.

**Целью диссертационной работы** является проведение комплексного

исследования территориальных органов Федеральной службы исполнения

наказаний как субъектов процесса исправления и реабилитации осужденных к лишению свободы для разработки предложений расширения их полномочий и совершенствования процесса исправления и реабилитации осужденных к лишению свободы.

Для достижения указанной цели поставлены следующие **задачи:**

1. Определить сущность и основные направления процесса исправления осужденных к лишению свободы и их социальной реабилитации;
2. Выявить уголовно-исполнительные основы функционирования территориальных органов Федеральной службы исполнения наказаний в процессе исполнения наказаний в виде лишения свободы;
3. Раскрыть задачи и функции территориальных органов Федеральной службы исполнения наказаний в процессе реабилитации осужденных к лишению свободы;
4. Выявить роль и место территориальных органов Федеральной службы исполнения наказаний в процессе реализации основных средств исправления осужденных к лишению свободы;
5. Определить формы и степень участия территориальных органов Федеральной службы исполнения наказаний в процессе реабилитации осужденных к лишению свободы;
6. Разработать и обосновать предложения по расширению полномочий территориальных органов Федеральной службы исполнения наказаний в процессе реабилитации осужденных к лишению свободы с целью его совершенствования.

Методологической основой исследования является диалектический

метод познания. В ходе исследования применялись общие и специальные

научные методы: исторический, логический, системно-структурный,

конкретно-социологический, статистический, историко-правовой,

сравнительно-правовой, логико-юридический и другие методы научного

исследования, адекватные объекту исследования. Методика исследования

связана с анализом правовых норм, научных публикаций и эмпирического материала.

**Теоретической базой исследования** являются труды ученых в области теории и истории российского государства и права, уголовного права, уголовно-исполнительного права, криминологии и административного права: Ю.М. Антоняна, А.И. Зубкова, В.А. Казаковой, А.С. Михлина, А.Е.Наташева, В.Н. Орлова, В.И. Селиверстова, Н.А. Стручкова, Ф.Р. Сундурова, Ю.М.Ткачевского, А.А. Толкаченко, Б.С. Утевского, А.И. Чучаева, И.В.Шмарова.

**Нормативную правовую базу исследования** **составили Конституция** Российской Федерации, международно-правовые документы, касающиеся защиты прав и свобод человека, уголовный кодекс Российской Федерации, уголовно-исполнительное законодательство Российской Федерации, федеральные конституционные, федеральные законы Российской Федерации, нормативные правовые акты Президента Российской Федерации, постановления и распоряжения Правительства Российской Федерации, нормативные правовые акты Минюста России, Положение о Федеральной службе исполнения наказаний (утв. Указом Президента РФ от 13 октября 2004 г. №1314), нормативно-правовые акты и другие документы Федеральной службы исполнения наказаний, Положение о Главном управлении исполнения наказаний Российской Федерации по Республике Татарстан (утв. приказом ФСИН России от 23 июня 2005 г. № 606), Приказ о переименовании, внесении изменений в Положение о Главном Управлении Федеральной службы исполнения наказания по Республике Татарстан и в положения и уставы подведомственных ему учреждений (приказ ФСИН России № 505 от 28 декабря 2009 г.).

**Эмпирическую основу исследования** **составили статистические и**

аналитические материалы, отражающие основные показатели процесса

реализации основных средств исправления осужденных в учреждениях

ФСИН России в целом и конкретно в деятельности Управления исполнения

наказаний Российской Федерации по Республике Татарстан (2005-2014 гг.); данные конкретно-социологического изучения личных дел осужденных ФКУ ИК-2 УФСИН РФ по РТ (360 дел).

**Научная новизна исследования** определяется как комплексом изучаемых в его рамках вопросов, так и содержанием ряда сформулированных в диссертации положений, научных определений и рекомендаций. Впервые осуществлен комплексный анализ территориальных органов Федеральной службы исполнения наказаний России как субъектов процесса исправления осужденных на базе эффективного применения к ним основных средств, установленных законом и детализированных в подзаконных нормативных правовых актах.

Установлено, что основной и важнейшей задачей территориальных управлений ФСИН по субъекту Российской Федерации, является исправление осужденных. Определены основные факторы объективного и субъективного характера, оказывающие влияние на процесс исправления и реабилитации. Выявлено, что социальная работа может быть признана как одно из основных перспективных на современном этапе средств исправления осужденных, способствующих достижению социально значимого результата. Исследованы уголовно-исполнительные основы участия территориальных органов ФСИН России в проведении социальной реабилитации осужденных к лишению свободы. Разработаны рекомендации по совершенствованию некоторых норм УИК РФ и нормативных правовых актов Минюста России и ФСИН России по повышению эффективности участия территориальных органов ФСИН России в процессе исправления и социальной реабилитации осужденных к лишению свободы.

**Основные выводы и положения, выносимые на защиту.**

1. Сформулировано авторское определение территориального органа исполнения наказаний, под которым понимается созданное в соответствии с компетенцией министерства юстиции специальное подразделение уголовно-исполнительной системы, расположенное в пределах соответствующего

административно-территориального образования, перед которым стоит комплекс задач по исправлению и созданию необходимых условий для ресоциализации осужденного.

1. Выявлены особенности уголовной политики территориальных органов исполнения наказаний по исправлению и последующей реабилитации осужденных, обусловленные специфическим преломлением известных положений общей уголовной политики в рассматриваемой области, что непосредственно выражается в: 1) определении руководителем территориального органа исполнения наказания оптимального сочетания исполнения наказания с мерами исправительного воздействия; 2) придание установленному сочетанию формализованного вида; 3) доведение установленного сочетания до сведения всех сотрудников территориального органа исполнения наказания; 4) обеспечение исполнения формализованного сочетания исполнения наказания с исправительно-воспитательными мерами; 5) контроль за исполнением и мониторинг исполнения с целью определения положительных и отрицательных элементов установленного сочетания.
2. Доказана необходимость совершенствования структуры территориальных органов исполнения наказаний для повышения качества работы по исправлению осужденных. С этой целью предлагается: 1) создать специальный отдел по работе с осужденными и лицами, освобожденными от отбывания наказания; 2) предусмотреть возможность организации Общественно-наблюдательных Советов при исправительных учреждениях с привлечением представителей авторитетных общественных организаций; 3) широко пропагандировать случаи успешной ресоциализации осужденных, подтвержденных результатами работы отдела.
3. Обоснована необходимость совершенствования правового обеспечения исправления и ресоциализаци осужденных, что предполагает:
4. повысить статус Положения о ФСИН и соответственно Положения о территориальном органе исполнения наказания до уровня закона;
5. конкретизировать в УИК РФ вопросы доступа в территориальные органы

исполнения наказаний представителей общественных организаций с расширением подобных прав и их полномочий; 3) предусмотреть в УИК РФ обязанность постпенитенциарного контроля за отбывшими наказание осужденными; 4) кодифицировать нормативные правовые акты, которые определяют исправительное и предупредительное направления деятельности территориальных органов исполнения наказаний; 5) разработать и принять Дисциплинарный устав сотрудников ФСИН, а также Инструкцию по организации работы с личным составом территориального органа исполнения наказаний, в которых должны быть прописаны, в том числе, вопросы профилактики правонарушений со стороны осужденных.

5. Определены основные направления по исправлению и  
ресоциализации осужденных: 1) обеспечение профессиональной подготовки  
осужденных с учетом особенностей рынка труда в определенных регионах;  
2) создание при территориальных органах исполнения наказаний  
самостоятельных организаций с привлечением общественности по  
социальной работе с осужденными; 3) разработка методических указаний по  
ресоциализации осужденных; 4) расширение полномочий сотрудников  
территориального органа исполнения наказаний по социальной защите  
осужденного; 5) обеспечение постоянного мониторинга координации  
территориальных органов исполнения наказаний с МВД, ФСБ, СКР, ФСКН,  
прокуратурой по вопросам исправления и ресоциализации осужденных;

6) более активное привлечение осужденных к общественно полезному труду;

7) использование комбинированного сочетания помощи религиозных  
организаций со светским приемами и методами исправления и  
ресоциализации: 8) развитие патриотизма у осужденных как основы  
исправительного воздействия; 9) возрождение чувства ответственности перед  
обществом у осужденных на основе применения индивидуального подхода в  
процессе их исправления.

6. На основе многолетнего исследования опыта работы

территориальных органов исполнения наказаний по ресоциализации

осужденных в Республике Татарстан, в том числе Центров социальной адаптации лиц без определенного места жительства, Специального бюро для лиц отбывших наказание в виде лишения свободы и Специального дома интерната для престарелых и инвалидов, освободившихся из мест лишения свободы, предложено: 1) разработать и утвердить концепцию социальной реабилитации осужденных и лиц, освободившихся из мест лишения свободы; 2) обеспечить эффективную работу психолого-воспитательной службы в территориальном органе исполнения наказаний; 3) на базе колоний-поселений создать центры социальной адаптации осужденных; 4) увеличить квоты для обязательного трудоустройства лиц, освобождаемых из мест лишения свободы; 5) создать при территориальных органах исполнения наказаний специальную службу для оказания постпенитенциарной помощи лицам, освобождаемым из мест лишения свободы, на которую возложить вопросы координации деятельности государственных и муниципальных органов власти и общественных организаций по социальной реабилитации и адаптации осужденных.

7. Предложения по совершенствованию некоторых норм Уголовно-исполнительного кодекса Российской Федерации:

а) ч. 2 ст. 80 целесообразно представить в следующей редакции: «Лица,  
впервые осужденные к лишению свободы за совершение тяжких и особо  
тяжких преступлений, содержатся отдельно от осужденных, ранее  
отбывавших наказание в виде лишения свободы»;

б) радикальным решением проблемы было бы расширение практики  
содержания в тюрьмах осужденных за преступления при особо опасном  
рецидиве, организацию террористического акта, создание преступного  
сообщества или участия в нем;

в) предусмотреть в ст. 58 УК РФ назначение лицам, осужденным к  
лишению свободы за совершение тяжких преступлений до пяти лет, ранее не  
отбывавшим лишение свободы, - отбывание наказания в колониях-  
поселениях. Вариант: с учетом обстоятельств совершенного преступления,

личности виновного суд может назначить лицу, осужденному к лишению свободы за совершение тяжкого преступления до пяти лет, ранее не отбывавшему лишение свободы, - отбывание наказания в колониях-поселениях с указанием мотивов принятого решения;

г) в ст. 9 в качестве одного из основных средств исправления  
осужденных предусмотреть меры социальной поддержки и реабилитации.  
Исходя из этого, изложить ч. 2 ст. 9 в следующей редакции: «Основными  
средствами исправления осужденных являются: установленный порядок  
исполнения и отбывания наказания (режим), воспитательная работа,  
общественно полезный труд, получение общего образования,  
профессиональная подготовка, общественное воздействие, а также меры по  
социальной поддержке и реабилитации осужденных»;

д) изложить ч. 5 ст. 82 в следующей редакции: «Осужденные могут  
подвергаться личному полному обыску (с раздеванием) и неполному обыску  
(без раздевания), а вещи осужденных досмотру...». При обыске унижается  
честь и достоинство человека; такого рода ограничения нужны, но они  
должны быть предусмотрены федеральным законом, а не подзаконным  
нормативным правовым актом, то есть инструкцией;

е) в ч. 7 ст. 12 внести дополнение следующего содержания:  
«Осужденные имеют право на социальное обеспечение, в том числе на  
получение пенсии и социальных пособий, в соответствии с  
законодательством Российской Федерации. Они также имеют право на  
социальную помощь и поддержку со стороны администрации и органов  
уголовно-исполнительной системы, иных государственных органов,  
муниципальных учреждений и общественных организаций».

Теоретическая значимость диссертации состоит в том, что ее результаты, выразившиеся в сформулированных обобщениях, определениях, выводах и предложениях, способствуют развитию науки уголовно-исполнительного права: дополняют имеющиеся доктринальные подходы к

осмыслению вопросов участия территориальных органов ФСИН России в реализации основных средств исправления осужденных к лишению свободы

**Практическая значимость** состоит в том, что ее выводы могут быть использованы в: 1) правотворческом процессе по совершенствованию некоторых норм УИК РФ, иных нормативных правовых актов, регламентирующих реализацию основных средств исправления осужденных; 2) уголовно-исполнительной практике; 3) учебном процессе при преподавании бакалаврам и магистрам курса уголовно-исполнительного права и других профессиональных дисциплин, а также при разработке учебно-методических материалов; 4)в дальнейших научных исследованиях.

Степень достоверности и апробация результатов исследования. Диссертация подготовлена на кафедре уголовного права Казанского (Приволжского) федерального университета, где проводились ее рецензирование и обсуждение. Проблематика диссертационного исследования отражена в докладах на Региональной научно-практической конференции ФСИН России (г. Кузбасс, 2005 г.); Международном научно-практическом семинаре пенитенциарных работников (г. Вологда, 2006 г.); научных конференциях Владимирского юридического института ФСИН России (г. Владимир, 2003, 2004, 2005 гг.); VIII Международном социальном конгрессе «Россия в многополярном мире: новые реалии и перспективы развития» (г. Москва: РГСУ, 2008 г.); Итоговых конференциях юридического факультета Казанского университета (2009, 2010, 2011, 2013, 2014 гг.) и др. Она отражена в восьми научных публикациях, в том числе в трех научных работах, опубликованных в рецензируемых научных журналах, определенных в перечне ВАК при Министерстве образования и науки РФ.

**Структура диссертации** определена в соответствии с целью,

## Понятие, место и уголовно-исполнительные основы функционирования территориальных органов Федеральной службы исполнения наказаний в процессе исполнения наказаний в виде лишения свободы

Одной из составляющих уголовно-исполнительной политики Российской Федерации, наряду с политикой, определяющей цели, задачи, принципы уголовно-исполнительного законодательства, основные средства исправления осужденных, а также их социальную реабилитацию, является политика в сфере управления исправительными учреждениями и органами, исполняющими наказание. В отличие от других направлений уголовно-исполнительной политики, политика в сфере управления исправительными учреждениями и органами, исполняющими наказания, самым тесным образом взаимодействует с административно-правовой политикой российского государства.

Уголовно-исполнительная политика в сфере управления указанными выше учреждениями и органами определяет результативность уголовно-исполнительной политики и государства в целом. Создание оптимальной управляющей модели в этой сфере необходимо для того, чтобы повсеместно, во всех исправительных учреждениях и органах, исполняющих наказание, обеспечивалось единообразие в исполнении наказаний, реализовывались права и законные интересы осужденных и на этой основе, достигались бы цели и решались задачи уголовно-исполнительного законодательства. Иначе говоря, во всех исправительных учреждениях и органах, исполняющих наказания, должна проводиться единая государственная линия, определяемая ФСИН России и ее территориальными подразделениями, направленная на оптимальное сочетание неуклонной, последовательной реализации в отношении осужденных правоограничений, и гуманных условий отбывания наказаний, в особенности лишения свободы, в соответствии с мировыми трендами в практике обращения с осужденными.

Исторический опыт свидетельствует, что наше государство неоднократно реформировало систему управления учреждениями и органами, исполнявшими наказания, передавая их в ведение либо министерства юстиции, либо министерства внутренних дел, закрепляя различную структуру как центральных, так и территориальных органов управления исправительными учреждениями и органами, исполнявшими наказание1.

Итогом поиска наиболее эффективной модели управления исправительными учреждениями и органами, исполняющими уголовные наказания, стало создание Федеральной службы исполнения наказаний Российской Федерации, на которую возложены задачи по практической реализации уголовно-исполнительной политики, требований уголовно-исполнительного законодательства, разработке нормативно-правовых актов и оперативному управлению исправительными учреждениями и органами, исполняющими уголовные наказания. Немаловажно также и то, что ФСИН России в порядке обратной связи на основе анализа опыта исполнения наказаний, возникающих при этом проблем, призвана ставить перед Президентом РФ, Правительством РФ, Федеральным Собранием РФ вопросы совершенствования уголовно-исполнительной политики и действующего уголовно-исполнительного законодательства.

Итогом реформирования уголовно-исполнительной системы стало также создание 7 Федеральных окружных управлений, 29 Главных управлений и 51

Наиболее важные направления уголовно-исполнительной политики, в том числе и в сфере дальнейшего совершенствования правового регулирования деятельности учреждений и органов, исполняющих уголовные наказания, определены в Концепции Федеральной целевой программы «Развитие уголовно-исполнительной системы (2007-2016 гг.)».

Прежде чем рассмотреть сущность и основные направления уголовно-исполнительной политики в сфере управления исправительными учреждениями и органами, исполняющими уголовные наказания, хотелось бы раскрыть содержание, целевые установки уголовно-исполнительной политики в целом, и ее взаимосвязь с уголовной политикой государства.

По мнению Н.А. Беляева, анализировавшего советскую уголовно-исполнительную политику, следует исходить из того, что существует единая уголовная политика в области борьбы с преступностью и три ее подвида (системы, составные части): уголовно-правовая политика, уголовно-процессуальная политика и уголовно-исполнительная политика1. При этом указанный автор определял уголовно-исполнительную политику как деятельность правосоздающих и правоприменяющих органов и организаций по практическому исполнению мер уголовного наказания, назначенных судами лицам, виновным в совершении преступлений. Он признавал уголовно-исполнительную политику в качестве более широкого понятия по сравнению с исправительно-трудовой политикой, которая, по его мнению, определяет направление деятельности законодательных и практических органов и организаций по исполнению только видов наказаний, соединенных с исправительно-трудовым воздействием на осужденных2.

Некоторые авторы содержание уголовной политики определяют через такие ее составляющие, как уголовно-правовую политику, уголовно-исполнительную и политику по предупреждению преступлений. В частности, политика, отмечает Ф.Р. Сундуров, более широкое понятие по сравнению с уголовно-правовой политикой. Наряду с последней, ее содержание составляют уголовно-исполнительная и предупредительно-профилактическая политика2. По существу ту же мысль проводит СМ. Зубарев. Он пишет, что внутреннее содержание политики в сфере борьбы с преступностью, т.е. уголовной политики слагается из таких ее направлений, как уголовно-правовая, уголовно-процессуальная и криминологическая (относящаяся к сфере предупреждения преступности) политика .

В принципе с такой трактовкой уголовной политики следует согласиться. В то же время отметим некоторую условность выделения уголовно-процессуальной, т.е. судебной политики, поскольку суд, применяя нормы уголовного права, реализует не что иное, как уголовно-правовую политику.

Все направления уголовной политики должны быть строго структурированы и последовательно систематизированы, поскольку перед ними стоит единая, общая задача противостояния преступности путем свойственных каждому из них механизмов решения указанной задачи. Все направления уголовной политики, поскольку они внутренне взаимосвязаны и взаимообусловлены единой задачей, должны базироваться на общих принципах и преследовать непротиворечащие друг другу цели.

Особенно тесная взаимосвязь просматривается между уголовно-правовой политикой и уголовно-исполнительной политикой, поскольку последняя представляет собой продолжение уголовно-правовой политики, т.е. комплекс правовых воздействий на осужденных после назначения наказания или иной меры уголовно-правового характера. деятельности государства по определению целей уголовного наказания, государственно-правового механизма их реализации, организации процесса исполнения уголовных наказаний и применения к осужденным мер исправительного воздействия. Нельзя согласиться с автором в том, что определение целей наказания входит в задачи уголовно-исполнительной политики1. Данная прерогатива относится к уголовно-правовой политике. Кроме того, в этом определении не отражено, что задачей уголовно-исполнительной политики является определение принципов, задач и порядка исполнения иных мер уголовно-правового характера.

Нельзя также согласиться с теми авторами, которые сводят уголовно-исполнительную политику к карательной политике2, которая, как нам представляется, полностью не исчерпывает ее содержание. В принципе можно говорить о карательной политике государства, направленной на определение видов наказания, содержания отдельных видов наказаний, оснований освобождения лиц, совершивших преступления, от уголовной ответственности либо только от наказания в уголовном законодательстве, порядка и условий, т.е. режима исполнения и отбывания наказания в уголовно-исполнительном законодательстве. Однако уголовно-исполнительная политика своим назначением имеет и определение системы исправительных, т.е. собственно воспитательных воздействий на осужденных, не имеющих какого-либо карательного содержания. К тому же уголовно-исполнительная политика своим предназначением имеет установление организационно-управленческих структур в УИС.

## Уголовно-исполнительные основы участия территориальных органов Федеральной службы исполнения наказаний в осуществлении социальной реабилитации осужденных к лишению свободы

Органы государственной власти РФ, согласно законодательству, имеют право содействовать кадровому обеспечению органов и учреждений УИС, рекомендуя к зачислению в штат квалифицированных специалистов, создавать условия для их деятельности, обеспечивать дополнительные гарантии правовой и социальной защиты сотрудников и их семей, дополнительные выплаты за счет соответствующих бюджетов, а также инициировать создание новых предприятий и рабочих мест для привлечения осужденных к труду.

Также органы государственной власти субъекта РФ совместно с органами местного самоуправления имеют право софинансирования учреждений и органов УИС, находящихся на территории субъекта РФ. Сотрудники УИС, в то же время, при необходимости, обязаны участвовать в ликвидации последствий аварий, катастроф, стихийных бедствий и других чрезвычайных ситуаций.

Как справедливо отмечает О.В. Филимонов, «указанные полномочия позволяют органам государственной власти субъектов Российской Федерации, органам местного самоуправления оказывать существенное влияние на деятельность учреждений и органов, исполняющих наказания, участвовать в решении социально-бытовых проблем, предоставлять налоговые льготы, оказывать содействие в обеспечении трудовой занятости осужденных и лиц, содержащихся под стражей»2.

Согласно ч. 3 ст. 23 УИК РФ, общественные объединения также могут оказывать содействие работе учреждений и органов, исполняющих наказание, принимают участие в исправлении осужденных в формах и порядке, установленном законом РФ.

Специфические особенности деятельности УИС в сочетании с социальной ответственностью, стоящей перед учреждениями и органами УИС, по мнению А. А. Аксенова, обусловливают возникновение прямых и обратных связей территориальных управлений ФСИН по субъектам Федерации с различными общественно-политическими институтами, направленных на взаимодействие1. Статья 23 УИК РФ, предусматривает содействия общественных объединений работе учреждений и органов, исполняющих наказание: они выражают социальный заказ, направленный на исправление осужденных, а также осуществляют контроль за деятельностью ИУ для выявления актуальных проблем и нереализованных возможностей в организации процесса исправления осужденных.

Применительно к деятельности территориальных управлений ФСИН по субъектам Федерации формы участия гражданского общества в деятельности УИС, находят свое выражение в работе различных общественных объединениях создаваемых при органах государственной власти (Общественная палата РФ, Комиссия по правам человека РФ, и аналогичные комиссии при главах субъектов РФ), попечительских советов территориальных управлений и ИУ, а также различных правозащитных организаций и СМИ. Это содействие заключается в оказании помощи в организации спонсорской, воспитательной работы, социально-культурной и правовой пропаганде, производственной деятельности и привлечении к общественно полезному труду осужденных, постпенитенциарной помощи и т.д. Формы общественного участия могут выражаться также в форме обращения в органы власти, публикациях в печати и телевизионных передачах. Активная работа общественных объединений по этим направлениям представляет собой важный фактор влияния на деятельность УИС и способствует совершенствованию процесса исправления осужденных.

Содействие территориальным управлениям ФСИН по субъектам Федерации оказывают также различные религиозные организации. Духовное служение в местах лишения свободы активизировалось в постсоветский период. Территориальные управления ФСИН по субъекту Федерации обязаны контролировать и координировать этот вид деятельности, проводить экспертную работу, так как в учреждения УИС не должны проникать представители деструктивных, экстремистских культов и сект. Средства массовой информации оказывают серьезное воздействие на массовое сознание, формируют общественное мнение по отношению к УИС. В организационной структуре территориальных управлений ФСИН по субъектам Федерации были созданы отделы и группы по связям со средствами массовой информации. Целью взаимодействия признано повышение уровня взаимного доверия и партнерства между населением и территориальными органами ФСИН России1.

Взаимодействие правоохранительных органов, в том числе территориальных управлений ФСИН по субъектам Федерации, со средствами массовой информации, отмечает Ю.В. Наумкин, позволяет им в процессе обеспечения правопорядка более эффективно и рационально повышать результативность различных направлений своей деятельности, оптимизировать решение оперативно-розыскных задач, формировать адекватное общественное мнение о работе правоохранительных органов, их сотрудников, укреплять их связи с населением2.

Общественный контроль и влияние институтов гражданского общества формирует положительный облик УИС, в целом. Этот фактор имеет немаловажное значение для деятельности территориальных управлений ФСИН по субъектам Федерации и сказывается на качестве кадрового состава сотрудников подразделений. Кадровый состав обеспечивается социальными гарантиями, материальным благополучием, осознанием значимости службы, возможностью профессионального и карьерного роста.

## Место и проблемы функционирования территориальных органов Федеральной службы исполнения наказаний в процессе реализации иных основных средств исправления осужденных к лишению свободы

Таким образом, количество осужденных, содержащихся в ИК общего режима, составлял - 37% в колониях строгого режима - 61% осужденных, что наглядно иллюстрирует характер преступлений, совершенных этими лицами.

На протяжении последних лет в целом по ГУФСИН наблюдается общий перелимит наполняемости учреждений. Так, в 2008 г. он составил 107,3%. Наибольший перелимит среди ИК строгого режима зарегистрирован в этот период в ИК-2 - 108,4% и в ИК-8 - 117,4%. Наполняемость в колониях общего режима составила 111,2%. Очевидно, что эти показатели отрицательно сказывались на состоянии учреждений - охраны, морально-психологическом климате в среде осужденных, их бытовом устройстве, состоянии воспитательной работы.

В настоящее время в политике применения наказаний прослеживается тенденция перехода к назначению наказаний, не связанных с лишением свободы, что сказалось и на наполняемости ИУ РТ. По состоянию на 01.01.2015 г. в ИУ УФСИН РФ по РТ содержалось 12 243 чел. (12 316 чел. в. 2009 г.). Расчеты, проведенные нами, показывают, что только в 2009 г. учреждения УФСИН РФ по РТ перешли к верхнему порогу норматива наполняемости. В 2012-2014 гг. перелимит составлял незначительные цифры.

Перелимит наполняемости противоречит законодательству РФ. В соответствии с УИК РФ норма санитарной площади на одного осужденного в зависимости от вида ИУ составляет от 2 до 5 кв. метров.

В Федеральной целевой программе отмечается, что в ИУ РФ недостает более 6,4 тыс. комнат длительных свиданий, 9 тыс. мест в столовых, 19 тыс. мест в общежитиях для проживания осужденных, 1,2 тыс. мест в банях. В целом только в 269 ИУ РФ (31,9% от общего количества) условия содержания осужденных соответствовали установленным нормам2.

Более того, нормы, установленные российским законодателем, не соответствуют международным стандартам. В январе 2006 г. были приняты Европейские пенитенциарные правила. Их новая редакция базируется на решениях Европейского Суда по правам человека, применяющего Европейскую Конвенцию по защите прав человека для защиты основных прав заключенных и использования международных стандартов обращения с заключенными, которые содержатся в рекомендациях Европейского комитета по предупреждению пыток и бесчеловечного или унижающего достоинство обращения или наказания. Европейский комитет определил минимум норматива санитарной площади на одного человека в размере 7 кв. метров. Как отмечается в Комментариях Совета Европы к Европейским пенитенциарным правилам, есть основания полагать, что норма санитарной площади на одного заключенного будет определена Европейским комитетом в пределах 9-10 кв. м.

Следует учитывать, что согласно Европейским пенитенциарным правилам, отсутствие достаточного количества ресурсов для достойного содержания заключенных не может являться оправданием нарушения их человеческих прав.

Степень изоляции может зависеть от поведения осужденного. Минимальная степень изоляции предусмотрена, например, при переводе осужденных на облегченные или льготные условия отбывания, максимальная степень изоляции - при переводе осужденных мужчин, являющихся злостными нарушителями установленного порядка отбывания наказания, в ЕПКТ на срок до одного года. Совершенно ясно, что по мере исправления осужденного может последовать изменение формы режима в сторону его смягчения.

Территориальные управления ФСИН по субъектам Федерации осуществляют постоянный контроль за реализацией надзора за осужденными к лишению свободы, который направлен на недопущение совершения ими правонарушений. Правовой основой данного требования в первую очередь являются положения, закрепленные в ч. 5, 6 ст. 82 УИК РФ, в которых предусмотрено проведение личных обысков осужденных, досмотр как вещей осужденных, так и лиц, находящихся на прилегающих к исправительному учреждению территориях, их вещей, транспортных средств, а также право администрации изымать запрещенные вещи и документы. Надзор в исправительном учреждении - это система мер, направленных на обеспечение процесса исполнения наказания в виде лишения свободы путем постоянного контроля за поведением осужденных в местах их размещения и работы, предупреждения и пресечения их противоправных действий, обеспечения изоляции, а также безопасности осужденных и персонала.

Надзор за осужденными осуществляется отделом безопасности ИУ. В то же время надзор за осужденными осуществляет весь персонал учреждений, в задачу которого входит контроль за соблюдением осужденными возложенных на них обязанностей, и реализация их прав1. В надзоре за осужденными, в частности, участвует и служба охраны ИУ.

Всего за 2014 г. оперативными аппаратами учреждений ФСИН России при взаимодействии с территориальными органами внутренних дел раскрыто 376 преступлений, что на 6 947 преступлений, или на 94,9% меньше уровня прошлого года (в 2013 г. - 7 323)2.

Сотрудники УФСИН РФ по субъекту Федерации обязаны постоянно способствовать противодействию организованным преступным группировкам в местах лишения свободы. Установлено, что в последнее время участились попытки лидеров уголовно-преступной среды дестабилизировать обстановку в органах и учреждениях УИС.

## Участие территориальных органов Федеральной службы исполнения наказаний в процессе осуществления социальной реабилитации осужденных к лишению свободы

В связи с реформированием федеральных государственных унитарных предприятий учреждений, исполняющих наказание, они были преобразованы в центры трудовой адаптации и производственные (трудовые) мастерские, где осужденные привлекаются к общественно полезному труду. Результатом данной реформы явилась переориентация созданного производственного потенциала на решение, в первую очередь, социальной задачи по восстановлению и закреплению у осужденных профессиональных и трудовых навыков. Закрепленное в УИК РФ понятие «социальной адаптации» получило свою дальнейшую конкретизацию в понятии «трудовая адаптация осужденного» или «социально-трудовая адаптация». Под ними понимается приспособление осужденного к трудовой жизни вначале в ИУ, а после его освобождения - к работе на предприятиях страны, в результате получения профессии в соответствии с потребностями рынка труда и рабочей силы по месту нахождения учреждения.

Администрация ИУ обязана привлекать осужденных к общественно полезному труду с учетом не только их пола, возраста и, по возможности, специальности, но и состояния здоровья, а также исходя из наличия рабочих мест (ч. 1 ст. 103 УИК РФ). Продолжительность рабочего времени, правила охраны труда, техники безопасности и производственной санитарии должны устанавливаться в соответствии с законодательством Российской Федерации о труде (ч. 1 ст. 103, ч. 1 ст. 104 УИК).

Работающим осужденным предоставляется ежегодный оплачиваемый отпуск. Осужденным, перевыполняющим нормы выработки или образцово исполняющим установленные задания на тяжелых работах, а также на работах 158 с вредными или опасными условиями труда, на предприятиях, расположенных в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях, либо работающим по своему желанию осужденным, являющимся инвалидами первой или второй групп, осужденным мужчинам старше 60 лет и осужденным женщинам старше 55 лет продолжительность ежегодного оплачиваемого отпуска может быть увеличена до 18 рабочих дней, а несовершеннолетним осужденным - до 24 рабочих дней (ч. 4, 5 ст. 104 УИК).

Проанализируем показатели привлечения осужденных к общественно полезному труду в исправительных учреждениях УФСИН РФ по РТ. В 2011 г. численность осужденных, привлеченных к труду, составляет 78,11%; в том числе занятых на оплачиваемых работах - 30,16% от общего числа осужденных1.

На протяжении изучаемого периода эти показатели существенно не изменяются: численность осужденных, привлеченных к труду, составляет в среднем 80%, численность осужденных, занятых на оплачиваемых работах, составила: в 2007 г. - 31,5%, в 2007 г. - 32,7%, в 2008 г. - 38,0%, в 2009 г. -37,0%. Существенный спад трудовой занятости стал заметен с 2002 г., когда численность осужденных в ИУ РТ увеличилась сверх норматива, в этот период численность осужденных, привлеченных к оплачиваемому труду, сократилось до 26,6% . В настоящее время из 10 695 на оплачиваемых работах занято 2 600 человек3.

Таким образом, потенциально наибольшими социальными перспективами обеспечены только треть осужденных, они имеют оплачиваемую работу, что дает им возможность накопить определенные средства к выходу на свободу.

Подводя итоги вышеизложенному, следует отметить, что организация воспитательной работы в ИУ требует существенной организационной перестройки. В рамках исправительных учреждений, на наш взгляд, при каждом отряде осужденных следует создавать Советы отрядов осужденных по воспитательной и социальной работе. В работе этих советов должны принимать участие начальник отряда, инспектор отдела социальной и воспитательной работы, отдела труда, психологи, педагоги образовательных учреждений ИУ, представители администрации ИУ, члены религиозных и общественных организаций. Основной функцией совета должна стать индивидуальная работа с осужденными в отряде по исправлению, защите гражданских прав, законных интересов и безопасности, т.е. обеспечение приоритета общечеловеческих ценностей. Деятельность совета должна быть направлена на усиление воспитательной направленности труда, общеобразовательного и профессионального обучения.

Важное место среди основных средств исправления осужденных к лишению свободы занимает общественное воздействие. В специальной литературе последнего десятилетия этому вопросу уделяется заметное внимание.

Н.А. Коломытцев, отмечает, что большое значение приобретает деятельность религиозных организаций, которая формирует особые общественные отношения, закрепляет права осужденных на свободу совести и вероисповедания, повышает дисциплину осужденных, готовит их к дальнейшей жизни после освобождения