

ПЕНИТЕНЦИАРНО-ПРАВОВАЯ ПОЛИТИКА РОССИИ: КОНСТИТУЦИОННЫЕ ОСНОВЫ (ОБЗОР МАТЕРИАЛОВ ВСЕРОССИЙСКОГО “КРУГЛОГО СТОЛА”) (САМАРА, 12 ДЕКАБРЯ 2013 г.)

Самарский юридический институт Федеральной службы исполнения наказаний РФ (ФСИН) – одно из молодых высших учебных заведений нашей страны, готовящих специалистов для уголовно-исполнительной системы: в 2014 г. институт будет отмечать юбилей – 20 лет со дня образования. Творческое отношение к своему делу и высокий профессионализм позволили руководству и коллективу института в короткие сроки создать необходимую материальную базу, наработать значительный учебно-методический и научный потенциал, наладить конструктивные отношения с учреждениями и органами уголовно-исполнительной системы, успешно работать в рамках международных программ.

Хорошей традицией для института стало проведение научных и научно-практических мероприятий с привлечением известных ученых из образовательных и научно-исследовательских учреждений России, стран ближнего и дальнего зарубежья, а также сотрудников силовых ведомств, правоохранительных органов, представителей традиционных религиозных конфессий и гражданского общества.

Одним из значимых научных событий в жизни института стал прошедший 11–12 декабря 2013 г. Всероссийский научный “круглый стол” “Пенитенциарно-правовая политика России: конституционные основы”, соорганизатором которого выступил Институт государства и права РАН (Саратовский филиал).

11 декабря состоялось его заседание, на котором с приветственным словом выступили **Р.А. Ромашов**, начальник Самарского юридического института ФСИН России, доктор юрид. наук, проф., заслуженный деятель науки РФ, генерал-майор внутренней службы, **А.С. Автономов**, главный редактор журнала “Государство и право” РАН, главный научный сотрудник сектора международно-правовых исследований Института государства и права РАН, доктор юрид. наук, проф., **А.В. Малько**, директор Саратовского филиала Института государства и права РАН, главный редактор журнала “Правовая политика и правовая жизнь”, доктор юрид. наук, проф., заслуженный деятель науки РФ.

В первый день работы “круглого стола” Р.А. Ромашов и А.В. Малько провели презентацию Юридического словаря для сотрудников пенитенциарной системы. В этот же день состоялось заседание с участием адъюнктов, курсантов и студентов института “Обеспечение прав и свобод человека в контексте перепрофилирования действующих исправительных учреждений, взаимодействие УИС России с институтами гражданского общества”. Ведущими “круглого стола” выступили Д.Э. Марченко, начальник кафедры государственно-правовых дисциплин Самарского юридического института ФСИН РФ, кандидат юрид. наук, доцент, и М.А. Яворский, доцент этой же кафедры, канд. юрид. наук. В процессе научного диалога были затронуты проблемы соблюдения конституционных прав осужденных на образование, труд, получение квалифицированной медицинской

и юридической помощи; правового регулирования участия общественности в деятельности УИС, взаимодействия органов и учреждений УИС с религиозными объединениями и со средствами массовой информации и др.

12 декабря продолжалась работа “круглого стола” с участием главного редактора журнала “Государство и право” РАН, доктора юрид. наук А.С. Автономова, главного редактора журнала “Правовая политика и правовая жизнь”, доктора юрид. наук А.В. Малько и начальника Самарского юридического института ФСИН РФ, доктора юрид. наук Р.А. Ромашова, а также ученых и практических работников из Москвы, Санкт-Петербурга, Астрахани, Волгограда, Красноярска, Оренбурга, Самары, Саратова, Тольятти.

Открывая обсуждение вопросов конституционных основ пенитенциарно-правовой политики России, профессор **А.В. Малько** отметил, что в настоящее время сама пенитенциарная жизнедеятельность требует системных, последовательных и научно обоснованных мер по реформированию пенитенциарной системы. Это связано с накопившимися проблемами пенитенциарной системы: устаревшей структурой уголовно-исполнительной системы (требуется уже новая, включающая в себя тюрьмы и колонии-поселения); совместным содержанием рецидивистов и “новичков” (нужно обеспечить их раздельное содержание с учетом тяжести совершенного преступления и т.д.); заметным креном в сторону такого вида наказания, как лишение свободы (между тем важно расширять сферы применения наказаний и иных мер, не связанных с лишением свободы); недостаточным уровнем общественного контроля за местами лишения свободы, явной нехваткой гласности, прозрачности в данных заведениях; незначительным применением современных технологий и технических средств в практике исполнения наказаний; слабым сотрудничеством с пенитенциарными системами иностранных государств (российская пенитенциарная система пока не соответствует международным стандартам) и т.д.

Для полноценного решения обозначенных выше проблем А.В. Малько предложил выделить самостоятельную разновидность правовой политики – *пенитенциарно-правовую политику*, под которой можно понимать научно обоснованную, последовательную и системную деятельность органов государства и институтов гражданского общества по оптимизации пенитенциарной системы и усовершенствованию механизма пенитенциарно-правового регулирования. Данная разновидность правовой политики имеет свои особенности и должна формироваться на основе детального исследования пенитенциарной жизнедеятельности, Конституции РФ (в частности, ст. ст. 2, 15, 55 и др.), УИК РФ и соответствующего законодательства, Концепции развития уголовно-исполнительной системы РФ до 2020 г., Федеральной целевой программы “Развитие уголовно-исполнительной системы (2007–2016 гг.)”.

Далее А.В. Малько подчеркнул необходимость создания концепции пенитенциарно-правовой политики как доктринального документа, который предложит алгоритм решения вышеназванных задач с помощью юридических средств. Данный документ, по мнению ученого, может базироваться на уже имеющихся проектах других доктринальных документов – Концепции правовой политики в Российской Федерации до 2020 г. и Концепции правоохранительной политики в Российской Федерации – и будет включать в себя систему теоретических положений, отражающих взгляды авторов на сущность, цели, приоритеты, принципы, критерии эффективности, механизм осуществления пенитенциарно-правовой политики, а также пути и средства оптимизации пенитенциарной системы.

В заключение А.В. Малько предложил в структуру данной концепции включить характеристику состояния пенитенциарной системы и пенитенциарной жизнедеятельности в современной России; общие начала и содержание пенитенциарно-правовой политики; основные направления и приоритеты современной российской пенитенциарно-правовой политики; предложения по совершенствованию пенитенциарного законодательства; а также обозначить место и роль институтов гражданского общества (общественные палаты, средства массовой информации, советы, осуществляющие общественный контроль и общественную экспертизу правовых актов, и т.п.) в формировании и реализации пенитенциарно-правовой политики.

Профессор **Р.А. Ромашов** в продолжение дискуссии акцентировал внимание участников “круглого стола” на том, что источником и средством реализации пенитенциарной политики является в первую очередь Конституция РФ.

Пенитенциарная политика представляет собой самостоятельное направление государственной политики, по своим функциональным свойствам тесно связанное с уголовно-правовой политикой и вместе с тем отличное от нее. Основным отличительным признаком пенитенциарной политики является ее предметный характер. Уголовно-правовая политика в качестве объекта воздействия оперирует идеологемой преступления и объективированной конструкцией преступности. В свою очередь пенитенциарная политика вырабатывается и реализуется в отношении сугубо конкретных явлений: конкретных учреждений УИС, субъектов пенитенциарных отношений (сотрудников и осужденных), видов наказаний и режимов их исполнения. Подводя итог сказанному, Р.А. Ромашов предложил следующее определение пенитенциарной политики: это управленческая деятельность государственных органов, международных и общественных организаций, осуществляемая в сфере обеспечения пенитенциарной безопасности при помощи средств и методов, определяемых государством на определенном историческом этапе его развития.

Типологию пенитенциарной политики, по мнению ученого, целесообразно рассматривать в контексте типологии государства.

Разграничение государств патримониального и либертарного типов предопределяет специфику пенитенциарной политики применительно к каждому типу.

В *патримониальном государстве* в основу пенитенциарной политики положен принцип государственной целесообразности. В соответствии с данным принципом государство произвольно определяет составы преступлений и наказаний за них, а также вырабатывает механизмы и функции уголовного преследования, правосудия и исполнения наказаний. Особенность патримониальной пенитенциарной политики

заключается в безусловном приоритете публичного права над частным и государственной бюрократии над обществом. В патримониальных государствах сама система юстиции носит в большей степени не правовой, а политический характер. В рамках политической юстиции государство может объявить преступным практически любой вид поведения, не вписывающийся в “общепринятые” (установленные государством) стандарты. Соответственно, система исполнения наказаний призвана в первую очередь обеспечивать решение публичных государственных интересов, имеющих к правам человека и гражданина достаточно опосредованное отношение. В *либертарном государстве* отношения “государство – преступность – пенитенциарная система” задаются преимущественно правовым вектором. Государство информирует общество о вариантах поведения, запрещенных уголовным законом, и об ответственности за совершение уголовно наказуемых актов и поступков. В свою очередь граждане государства, обладая свободой принятия решения, сознательно и добровольно избирают для себя предпочтительный в данной конкретной ситуации нормативный стандарт, тем самым заранее соглашаясь с предусмотренными в нем последствиями (в том числе негативного характера). Равенство публичных и частных прав в либертарном государстве обуславливает ситуацию, когда государство, корпорация, индивид в одинаковой степени могут выступать в качестве субъектов правовых отношений, в том числе в качестве субъектов отношений в сфере пенитенциарной жизнедеятельности. Сказанное предполагает рассмотрение в качестве субъектов пенитенциарного права и адресатов пенитенциарной политики как сотрудников УИС, так и осужденных (подозреваемых, обвиняемых). Кроме того, характерной особенностью либертарной пенитенциарной политики является активная интеграция в сферу пенитенциарно-правового регулирования институтов и норм международного, конституционного, гражданского права, а также прав человека.

Завершая выступление, Р.А. Ромашов подчеркнул, что самоидентификация современной России как правового демократического государства, признающего и защищающего права человека и гражданина и выступающего в качестве равноправного и равнообязанного члена международного сообщества, открытого для международного контроля, предопределяет необходимость качественной трансформации пенитенциарной политики. Основные направления реформирования пенитенциарной политики получили свое закрепление в 1-й и 2-й главах Конституции России 1993 г.

Основополагающей конституционной детерминантой, задающей лейтмотив модернизации современной российской пенитенциарной политики, безусловно является ст. 2 Конституции, закрепляющая права и свободы человека в качестве основной ценности. Обязанность государства признавать, соблюдать и защищать права и свободы человека и гражданина носит безусловный характер и предполагает в том числе обеспечение правового статуса осужденных. Следовательно, любой человек независимо от тяжести совершенного им преступления рассматривается в рамках пенитенциарной политики в качестве объекта государственной защиты. В сложившейся ситуации можно и нужно говорить об изменении направленности пенитенциарной политики государства. Карательная функция постепенно сменяется охранительно-гуманитарной. При этом основной целью пенитенциарной политики является формирование в России эффективной системы пенитенциарной безопасности.

Б.Б. Сулейманов, заведующий кафедрой теории государства и права Северо-Кавказского филиала ГОУ ВПО “Российская правовая академия Министерства юстиции Российской

Федерации" (г. Махачкала), в своем выступлении "Методологические аспекты уголовно-исполнительной политики" отметил, что актуальность исследования уголовно-исполнительной политики связана не только с необходимостью формирования эффективной системы органов пенитенциарной системы, но и с развитием теории правовой политики, которая становится крупнейшим доктринальным направлением современной юридической науки. Очевидно, что виды, формы правовой политики нуждаются в уточнении для создания полноценной теории правовой политики. Это в полной мере можно отнести и к уголовно-исполнительной политике, и прежде всего к ее методологическим проблемам.

Анализ существующей научной литературы об уголовно-исполнительной политике позволяет заключать, что ни советские (например, Н.А. Стручков), ни современные российские ученые (В.Ф. Иванов, Н.А. Лопашенко и др.) не определяют ее как разновидность именно правовой политики, т.е. не признают правовую политику в качестве родового понятия; определяют через другие понятия ("часть социальной политики государства", "часть общей политики в области борьбы с преступностью", "политика государства противодействия преступлениям" и др.). Безусловно, такие разногласия исключают формирование стройной теории правовой политики.

Некоторые ученые считают, что исправительно-трудовая (уголовно-исполнительная) политика возникла "вскоре после создания советского государства"¹. В таком утверждении можно заметить распространенный подход: основой уголовно-исполнительной политики является деятельность правоохранительных органов в сфере исполнения наказания. Между тем в научной литературе имеются и другие позиции: некоторые исследователи (Б.Т. Разгильдиев и др.) указывают, что основой уголовно-правовой политики может быть признана соответствующая отрасль права.

Важным аспектом является и соотношение с другими видами правовой политики, особенно "близкого блока". К ним можно отнести уголовно-правовую, уголовно-процессуальную и криминалистическую политику. Еще в советский период обозначились существенные разногласия в вопросе "о статусе" уголовно-исполнительной (исправительно-трудовой) политики. Одни ученые считали и считают, что уголовно-исполнительная политика включается в состав уголовной политики (П.Н. Панченко и др.). При этом имеются обстоятельства, которые серьезно обосновывают приведенную позицию. В советский период отмечалось, что "целям борьбы с преступностью служат нормы не только уголовного, но и уголовно-процессуального и исправительно-трудового права. Более того, целью является ликвидация преступности, которая достигается посредством воздействия на лицо, готовящееся совершать, совершающее или совершившее преступление". Однако обозначены и другие подходы. Значительная часть исследователей считают, что существует отдельная уголовно-исполнительная политика, которая, как минимум, автономна от уголовно-правовой политики². При этом и уголовно-правовая политика, и уголовно-процессуальная политика и уголовно-исполнительная политика входят в состав политики государства в обеспечении противодействия преступности³. Одновременно они

отмечают, что уголовно-правовая политика имеет приоритет перед другими видами политики уголовно-правового цикла⁴.

А.А. Павлушина, директор Института права Самарского государственного экономического университета, доктор юрид. наук, проф., и **А.В. Комаров**, аспирант того же университета, свои выступления посвятили такой актуальной теме, как применение электронного мониторинга подконтрольных лиц, в частности использование этой меры наказания и содержания под стражей в рамках юридического процесса исполнения наказаний зарубежных пенитенциарных систем.

А.А. Павлушина отметила, что под электронным мониторингом осужденных следует понимать форму организации, включающую в себя взаимообусловленные, правовые (постановление суда), координационные (взаимодействия полицейских органов и службы пробации), технические действия (техническое обслуживание электронных средств мониторинга осужденных), осуществляемые с помощью определенных электронных средств на основании ареста, ограничения пребывания и надзора, ориентированных на предупреждение совершения правонарушений и исправление подконтрольного лица. Следует подчеркнуть, что на сегодняшний день более 60 стран мира, среди которых США, Великобритания, Германия, Израиль, Франция, Швейцария, Швеция, Австрия, Южная Корея, Австралия, активно используют электронный мониторинг как альтернативную меру наказания и содержания под стражей.

А.А. Комаров перечислил преимущества, связанные с внедрением в зарубежных странах электронного мониторинга осужденных:

решение проблемы перенаселенности исправительных учреждений (возможное сокращение тюремного населения приблизительно на 30 % в Российской Федерации);

снижение криминального рецидива со стороны осужденных ("в США общее количество рецидивистов сократилось на 31 %");

повышение уровня ресоциализации (например, в "Англии и Уэльсе с принятием в 1991 г. Закона об уголовной юстиции было положено начало "переселению" осужденных из тюрем в общество, включая лиц, совершивших преступления высокой степени опасности");

экономический эффект применения электронного мониторинга (как показали исследования, проведенные в США, один день заключения правонарушителя стоит 44 долл., электронный мониторинг поведения осужденных – 14 долл.);

улучшение качества профилактической работы, бытовых условий содержания осужденных в исправительных учреждениях за счет сэкономленных средств;

личная заинтересованность лица пребывать вне изоляции, участвуя в программе электронного мониторинга осужденных.

Среди недостатков введения электронного мониторинга осужденных в пенитенциарных системах зарубежных стран ученые выделили следующие:

недостаточная степень ограничения прав и дееспособности осужденного (электронный мониторинг физически не сдерживает правонарушителя, следовательно, он имеет возможность преступить закон до применения санкций);

¹ Стручков В.А. Советская исправительно-трудовая политика и роль в борьбе с преступностью. Саратов, 1970. С. 52.

² См., например: Лопашенко Н.А. Уголовно-правовая политика // Российская правовая политика. Курс лекций / Под ред. Н.И. Матузова, А.В. Малько. М., 2003. С. 396, 397.

³ См.: там же. С. 361.

⁴ См.: Иванов В.Ф. Уголовно-исполнительная политика // Российская правовая политика. Курс лекций. С. 396.

слабая степень исправительного эффекта (электронный мониторинг осужденных подразумевает прежде всего комплекс запретов и ограничений, а не исправление осужденных).

Подводя итоги, А.А. Павлушина и А.В. Комаров подчеркнули, что в Российской Федерации внедрение системы электронного мониторинга подконтрольных лиц реализуется в соответствии с Концепцией развития уголовно-исправительной системы Российской Федерации до 2020 г., основными целями которой являются внедрение современных технологий и технических средств в практику исполнения наказания, а также гуманизация условий содержания лиц, заключенных под стражу, и лиц, отбывающих наказание. Применение технологий электронного мониторинга осужденных соответствует не только российскому национальному законодательству, но также Европейским пенитенциарным правилам, согласно которым провозглашается необходимость реализации комплекса действий, обеспечивающих безопасность заключенных, персонала пенитенциарного учреждения, снижающих до минимума риск возникновения инцидентов, ставящих под угрозу безопасность на территории исправительного учреждения.

Ю.В. Оспенников, проф. кафедры теории и истории государства и права СЮИ ФСИН России, доктор юрид. наук, предложил участникам “круглого стола” рассмотреть основные тенденции в развитии пенитенциарно-правовой политики: гуманизацию и либерализацию, индивидуализацию наказаний и т.п.

Исследователи, по его мнению, обычно исходят из априорного постулата об объективной ценности и необходимости этих тенденций для современной России. Между тем оценивать успешность той или иной политики, в том числе пенитенциарно-правовой, логичнее всего с точки зрения ее эффективности и адекватности тем запросам, которые предъявляет общество. Ученый подчеркнул, что именно меняющиеся ожидания и требования общества определяют циклические изменения пенитенциарно-правовой и, более широко, уголовно-правовой политики. В рамках этих изменений тенденции гуманизации сменяются тенденциями ужесточения наказаний и наоборот, а их смена обусловлена исчерпанием потенциала эффективности.

Ю.В. Оспенников отметил несколько отличительных черт процесса смягчения системы наказаний, начавшегося в Российской Федерации после развала СССР: 1) он начался независимо от факта “выработки” потенциала предыдущей тенденции (в обществе не сформировалось представления о бессмысленности жестоких наказаний); 2) смягчение наказаний не дало снижения преступности; напротив, тенденция смягчения набирала силу на фоне взрывного роста количества преступлений, усиления организованной преступности и ее сращения с государственным аппаратом; 3) уголовно-правовая политика определялась государственным аппаратом, уже в 1990-е годы сросшимся с организованной преступностью. В связи с этими особенностями смягчение наказаний не дало обычного при смене тенденций эффекта, а в обществе значительно быстрее сформировались устойчивые представления о бездейственности существующих способов противодействия преступности. Дальнейшее смягчение системы наказаний, “гуманизация” и либерализация законодательства, по мнению выступающего, приведут к росту социальной напряженности и непредсказуемым последствиям. Решение данной проблемы ученый видит в смене тенденции. Есть определенные шаги законодателя в этом направлении – с начала третьего срока президентства В.В. Путина.

Особое внимание Ю.В. Оспенников обратил на ограничение тенденции индивидуализации наказаний, которое

является революционным для современного российского законодательства. Речь идет о принятом этой осенью Законе, согласно которому вводится ответственность родственников террористов. На самом деле формулировка там еще шире: “за счет средств близких родственников, лиц, состоящих с ним в родстве (свойстве), и иных лиц, жизнь, здоровье и благополучие которых дороги ему в силу сложившихся личных отношений”. С точки зрения ученого, этот подход, ограничивающий принцип индивидуализации, должен найти применение и в других сферах. В качестве примера он привел коррупционные преступления на определенных уровнях государственной власти, которые наносят больший ущерб, несут большую угрозу и являются более тяжкими деяниями, чем террористические акты. Введение ответственности родственников (прежде всего имущественной) будет эффективной мерой противодействия этому социальному злу.

В заключение Ю.В. Оспенников подчеркнул, что в российском обществе в современных условиях востребованы не тенденции гуманизации и либерализации законодательства, а прямо противоположная тенденция ужесточения наказаний, ужесточения пенитенциарно-правовой политики.

Е.Н. Тонков, преподаватель Российской академии народного хозяйства и государственной службы, канд. юрид. наук, обратил внимание присутствующих на проблему толкования закона в пенитенциарном праве России. Существующие подходы к его толкованию он предложил разделить на пять видов.

Грамматический подход основан на логике языковых конструкций, закономерностях мышления, культурном контексте социума. При грамматическом толковании анализируются структуры предложений, содержащих нормативные предписания, оценивается употребление различных форм существительных, глаголов, причастий, знаков препинания, соединительных и разделительных союзов и т.п.

Систематический подход основан на сопоставлении нормы с другими законодательными установлениями и определении места интерпретируемого акта в законодательстве государства. Смысл и содержание нормы раскрывается с учетом занимаемого ею места в структуре законодательства и права. Этот подход способствует восприятию законодательства как целостной и беспробельной системы, каждый элемент которой имеет как самостоятельное, так и системное значение.

Телеологический подход направлен на выяснение целей принятия нормативного акта, с его помощью можно восполнить недостатки результатов применения других подходов. Адекватное представление интерпретаторов и правоприменителей о целях закона способствует его эффективной реализации.

Прецедентный подход основан на использовании официальных интерпретационных актов, к которым относятся как прецедент толкования, так и прецедент в строгом значении термина. Прецедент толкования – акт толкования норм закона, не связанный с конкретным юридическим фактом и правоприменительным решением. Прецедент в строгом значении – судебный акт, разрешающий конкретный казус, имеющий обязательную либо рекомендательную силу в аналогичных случаях.

Интерпретативный подход основан на актуализации индивидуальной нормативной системы правоприменителя. При наличии нескольких вариантов толкования внутреннее убеждение будет преобладать над онтологическим значением текста. В основе толкования заложены субъективные

цели интерпретатора. Судья склонен выносить то решение, которое принесет ему личное и профессиональное удовлетворение, которое легче обосновать в текстуальном и в понятийном смыслах, которое не вызывает спора с коллегами по цеху, с исполнительной и законодательной властью. Интерпретативный подход подчеркивает влияние индивидуальных факторов на процесс толкования закона, позволяя выявить закономерности и взаимообусловленности объективного и субъективного.

Описанные подходы к толкованию закона характерны, по мнению Е.Н. Тонкова, не только для отечественного пенитенциарного дискурса, в XXI в. они становятся универсальными с точки зрения возможности их применения в современных национальных правовых системах.

О.Н. Коржиков, доцент кафедры уголовного права Астраханского государственного университета, член квалификационной коллегии судей Астраханского областного суда, канд. соц. наук, предложил рассмотреть пенитенциарно-правовую политику в контексте правоохранительной политики России.

Из множества определений политики, по его мнению, самым емким и точным является определение Аристотеля, который в IV в. до н.э. определил политику как искусство управления государством (полисом). Соответственно, управление – перевод системы в желаемое состояние, а от эффективности управления зависит комфорт всех жизнеобеспечивающих систем общества.

Эффективность защиты прав личности в пенитенциарных учреждениях следует определять по следующим критериям: по способам и средствам осуществления правозащитных, правоохранительных и правоприменительных функций; по материальным вложениям государства в деятельность пенитенциарного ведомства; по качеству законотворческой деятельности, соответствующей международным стандартам; по степени одобрения большинством населения данной политики.

О.Н. Коржиков предложил разделить критерии эффективности пенитенциарно-правовой политики на общие и специальные (характерные для ФСИН); правовые и организационные; экономические и политические, идеологические и проч. Эффективная работа по исполнению наказания (охрана осужденных) с одновременной охраной и защитой прав субъектов уголовно-исполнительных правоотношений в местах лишения свободы, по мнению выступающего, может быть решена только комплексно – всеми существующими и необходимыми правовыми средствами, в том числе субъективными правами, свободами, законами, интересами, мерами защиты и охраны, мерами юридической ответственности и т.д.

Необходимо разграничивать понятия “охрана” и “защита”, так как пенитенциарно-правовая политика призвана выполнять карательную функцию государства принуждением к исполнению наказания, определенному судом, выполняя при этом изоляцию и охрану осужденных и одновременно защищая их права. Поэтому рассматривать правозащитную деятельность субъектов правозащитной политики в УИС и правоохранительную деятельность субъектов уголовно-исполнительных правоотношений ученый предлагает как часть правоохранительной системы в оболочке правоохранительной политики.

В связи с этим О.Н. Коржиков представил следующий понятийный ряд в теории права: “Охрана права – правоохранительный механизм – правоохранительная система.

Защита права – правозащитный механизм – правозащитная система. Пенитенциарное право – пенитенциарно-правовой механизм – пенитенциарно-правовая система”. Дальнейшим логическим продолжением выступает “правоохранительная политика”, “правозащитная политика”, “пенитенциарно-правовая политика”. Правовая защита, защита прав и пенитенциарное право – это подсистемы правоохраны, так как понятие “охрана” включает в себя и понятие “защита”.

Выступающий предложил правозащитную и пенитенциарно-правовую политику классифицировать субъектами правоохранительной политики, а правоотношения, возникающие в зависимости от охраны или защиты права в УИС, – объектом правовой политики.

Разработка концепции пенитенциарно-правовой политики, по его мнению, позволит рациональнее провести реформу пенитенциарной системы России. В связи с этим О.Н. Коржиков предложил включить в названную концепцию разделы, посвященные понятию, содержанию, основным направлениям развития и приоритетам пенитенциарно-правовой политики, усовершенствованию уголовно-исполнительного законодательства, а также провести экспертизу проекта концепции и предусмотреть формы гражданского контроля по ее реализации.

Р.Р. Хаснудинов, зам. начальника кафедры государственно-правовых дисциплин Самарского юридического института ФСИН России, канд. юрид. наук, доцент, посвятил свое выступление роли уголовно-исполнительной ответственности осужденных в реализации современной пенитенциарно-правовой политики России, которая, основываясь на Концепции развития уголовно-исполнительной системы в РФ до 2020 г., в качестве самостоятельного направления предполагает создание справедливой и эффективной системы стимулов законопослушного поведения осужденных, отбывающих наказание в виде лишения свободы, разработку мер дисциплинарного воздействия за незначительные правонарушения, а также новых мер поощрения, применяемых к осужденным. Р.Р. Хаснудинов подчеркнул, что в этих условиях уголовно-исполнительная ответственность, являясь самостоятельным видом юридической ответственности, играет одну из ключевых ролей в процессе регулирования общественных отношений, возникающих в ходе исполнения и отбывания уголовных наказаний в виде лишения свободы.

Ученый отметил, что уголовно-исполнительная ответственность, будучи видом юридической ответственности, предполагает как добровольную (позитивная уголовно-исполнительная ответственность), так и принудительную формы реализации (уголовно-исполнительная ответственность за нарушение установленного порядка). Позитивная уголовно-исполнительная ответственность возникает, когда юридическая обязанность соблюдать требования норм УИК РФ реализуется в правомерном поведении осужденных, отбывающих наказание в виде лишения свободы, одобряемом или поощряемом государством в лице соответствующих компетентных органов (администрации ИК, тюрьмы, ВК или суда). Уголовно-исполнительная ответственность за нарушение установленного порядка возникает, когда реализуется юридическая обязанность осужденного-нарушителя претерпеть предусмотренные УИК РФ меры взыскания.

Эти формы реализации уголовно-исполнительной ответственности, по мнению ученого, отчетливо просматриваются в системе “социальных лифтов”, которая была внедрена в исправительные учреждения в целях стимулирования осужденных, отбывающих наказание в виде лишения свободы,

к законопослушному поведению. Выступающий напомнил участникам “круглого стола”, что суть системы “социальных лифтов” заключается в том, что осужденный, точно выполняющий требования администрации по определенным критериям с соблюдением установленной процедуры (механизма), может быть поощрен, переведен в более комфортные условия отбывания наказания – “подняться на лифте”. Эти поощрения, выраженные в виде применения институтов условно-досрочного освобождения, замены лишения свободы более мягким видом наказания, отмены условного осуждения со снятием судимости и т.п., и есть меры позитивной ответственности осужденных за добросовестное выполнение обязанностей по соблюдению порядка и условий отбывания меры наказания. Нарушение установленного порядка отбывания наказания является основанием для применения к осужденному, отбывающему наказание в виде лишения свободы, мер взыскания, выраженных в ухудшении условий отбывания наказания – “опуститься на лифте”.

Таким образом, институт уголовно-исполнительной ответственности осужденных, отбывающих наказание в виде лишения свободы, сочетая в себе меры позитивного и негативного характера, эффективно вписывается в систему “социальных лифтов”, в частности, и в систему исправления осужденных, в целом. Механизм закрепления и реализации уголовно-исполнительной ответственности осужденных в процессе отбывания наказания в виде лишения свободы выступает в роли одного из инструментариев, посредством которого осуществляется современная пенитенциарно-правовая политика России.

А.В. Дашин, проф. кафедры теории и истории государства и права КубГАУ, доктор юрид. наук, в своем выступлении отметил, что, с одной стороны, требуют сокращения, с другой – вводятся новые виды наказаний, и влечет привлечение дополнительных сотрудников, например принудительные работы, которые подразумевают открытие в каждом регионе исправительных центров. А массовое введение электронных браслетов создаст дополнительную нагрузку на уголовно-исполнительные инспекции. Иными словами, ее затруднительно реформировать.

С 2007 по 2012 г. наблюдалась тенденция к снижению числа содержащихся в СИЗО примерно на 10 тыс. человек ежегодно. Согласно подсчетам управления организации деятельности тюрем и следственных изоляторов, такому сокращению способствовало изменение судебной практики. В 2011 г. число арестованных уменьшилось на 9 % по сравнению с 2010 г. В тюрьму реже попадали те, кого обвиняли в преступлениях легкой и средней тяжести. Тенденция к сокращению числа арестов сохранялась и в 2012 г. Однако почти на 10 % выросло число ходатайств о продлении срока содержания под стражей. Но преступность пока и не думает сокращаться, поскольку в нашей стране не существует действенной программы реабилитации для освободившихся из мест заключения.

По мнению А.В. Дашина, большим вызовом реформе является проблема реабилитации и ресоциализации покинувших места лишения свободы. Этот процесс в России институционально не оформлен. К тому же ныне проходит пересмотр дел, по которым снижены наказания. Соответственно, на свободе оказывается большое количество досрочно освобожденных.

Рецидивная преступность в России в последние годы сильно выросла. Отсутствие механизма ресоциализации приводит к повторному правонарушению со стороны тех, кто, освободившись, не может найти ни работы, ни места

жительства. Как правило, люди, освободившиеся из колоний, больны. Часто это – туберкулез. Больные, не имеющие ни возможности лечиться, ни места для проживания, ни работы, вливаются в жизнь больших городов в виде бомжей, и сдерживать этот поток непросто. Необходимо создать эффективную систему реабилитации лиц после отбывания наказания в виде лишения свободы, а также выстроить систему применения наказаний, которые минимально воздействуют на социальные связи лица и возможность продолжения им общественно полезной деятельности.

Остаются не урегулированными вопросы погашения материального ущерба потерпевшим и родственникам жертв. Осужденные демонстративно игнорируют требования сотрудников колоний о трудоустройстве. Не страшат их и наказания дисциплинарного характера. Гораздо важнее для них – приверженность к так называемым “воровским традициям” и “блатным” понятиям, которые запрещают заключенным трудиться. Действующий Закон разрешает осужденным иметь личный счет, однако запрещает администрации колонии снимать с этого счета деньги для погашения иска перед потерпевшим.

Подводя итоги своему выступлению, А.В. Дашин подчеркнул, что на сегодняшний день остается сложной ситуация с социальным обеспечением сотрудников ФСИН России. Их работа тяжела эмоционально и психологически. Они часто сами страдают от тех же заболеваний, что и заключенные. Но к этой проблеме привлечь внимание властей пока не удается.

О.С. Вырлеева-Балаева, старший преподаватель кафедры теории государства и права Оренбургского института (филиала) Московского государственного юридического университета им. О.Е. Кутафина, канд. юрид. наук, высказалась по вопросу запретительных норм, содержащихся в уголовно-исполнительном праве России. Чаще всего запреты направлены на пресечение социально вредного поведения со стороны лиц, отбывающих наказание. Она отметила необходимость включения в него норм, предотвращающих неправомерные деяния субъектов, обладающих государственно-властными полномочиями.

В целом характер запретительных норм можно выразить универсальным правилом: “запрещено любое нарушение прав осужденных”. К сожалению, обычно такие нарушения вытекают из недостаточного финансирования уголовно-исполнительной системы, в связи с чем целесообразно запретить любое сокращение такого финансирования по сравнению с объемом, определенным бюджетами соответствующих уровней.

Важнейшей характеристикой пенитенциарной системы, по мнению О.С. Вырлеевой-Балаевой, должна стать ее безопасность. Поэтому нужно предусмотреть запрет нарушения нормы санитарной площади в камере в расчете на одного подследственного или осужденного, запрет размещения в камерах подследственных и осужденных без учета их личности и психологической совместимости, а также пола и возраста. К сожалению, до настоящего времени в местах лишения свободы практически невозможно проводить психологическое обследование личности осужденных, так как для этого нет достаточного количества сотрудников, которые могли бы осуществлять такое обследование. В то же время обеспечить раздельное содержание несовершеннолетних и взрослых, впервые совершивших преступление и рецидивистов, мужчин и женщин, курящих и некурящих не представляется затруднительным. Это правило должно соблюдаться неукоснительно.

Кроме того, известны случаи, когда из-за неудовлетворительного состояния помещений произошло обрушение строительных конструкций режимных корпусов в следственных изоляторах Астраханской, Магаданской, Московской, Тамбовской, Читинской областей. Эксплуатация зданий и сооружений, опасных для жизни и здоровья человека, должна быть запрещена.

В исправительных учреждениях содержится значительное количество осужденных, больных туберкулезом, в том числе в открытой форме, а также другими заразными болезнями. Необходимо законодательно закрепить запрет содержания таких лиц совместно со здоровыми осужденными.

В заключение О.С. Вырлеева-Балаева сказала о важной роли кадровой политики в формировании эффективной и безопасной уголовно-исполнительной системы: регулярно фиксируются факты неправомерного применения специальных средств, грубого обращения, невыполнения законных требований осужденных и т.д. Изменить ситуацию в лучшую сторону может запрет на комплектование кадров уголовно-исполнительной системы без специальной и психофизической подготовки.

В.Ю. Панченко, доцент кафедры теории государства и права Сибирского федерального университета, канд. юрид. наук, в своем выступлении обратил внимание на проблему юридического содействия реализации и защиты прав и законных интересов осужденных к лишению свободы как одно из направлений пенитенциарно-правовой политики.

Юридическое содействие реализации прав и законных интересов осужденных к лишению свободы – понятие более широкое, нежели юридическая помощь таким лицам, поскольку охватывает все виды и формы неюрисдикционной (невластной в отношении получателя) профессиональной правовой деятельности, способствующей реализации правовых возможностей (прав, свобод и законных интересов) осужденных в целях наиболее полного и беспрепятственного удовлетворения их интересов.

Среди основных мер, направленных на совершенствование данного направления пенитенциарно-правовой политики, требующих внедрения и развития в практике исполнения наказания в виде лишения свободы, ученый назвал следующие.

Во-первых, необходимо повышать уровень доступности для осужденных правовой информации за счет обеспечения им регламентированного доступа к пользованию Интернет-ресурсами для работы с основными электронными источниками правовой информации, включая правовые базы данных, а также для получения юридических консультаций в режиме он-лайн.

Во-вторых, в целях оперативного устранения нарушений прав и законных интересов осужденных, а также обеспечения незамедлительного вмешательства органов контроля и надзора следует обеспечить осужденным беспрепятственный доступ к ограниченному перечню электронных адресов организации и лиц, занимающихся оказанием юридической помощи (адвокатов, общественных приемных, юридических клиник и т.д.), а также контрольно-надзорных органов.

В-третьих, заслуживают внимательного изучения вопросы о возможности создания в учреждениях исполнения наказания конфликтных комиссий по правам осужденных с участием самих осужденных; придания статуса уполномоченных по правам осужденных осужденным, обладающим познаниями в области права, а также об иных формах партнерского правового взаимодействия администрации и

содержащихся в местах лишения свободы по защите прав последних.

Подводя итоги, Ю.В. Панченко отметил следующее: уровень обеспеченности юридического содействия реализации прав и законных интересов осужденных к лишению свободы должен быть включен в систему показателей качества работы учреждений исполнения наказаний, а также в предмет контрольно-надзорной деятельности соответствующих государственных органов и институтов общественного контроля.

Т.В. Худойкина, зав. кафедрой правовых дисциплин Мордовского государственного университета им. Н.П. Огарева, доктор юрид. наук, проф., затронула проблему обеспечения права осужденных на бесплатную юридическую помощь как одну из задач пенитенциарно-правовой политики. Гарантированное ч. 1 ст. 48 Конституции РФ право на получение квалифицированной юридической помощи особенно важно в пенитенциарных учреждениях, где изоляция осужденных существенно ограничивает их доступ к правовой информации, отсутствует возможность выбора субъекта для оказания юридической помощи. Само по себе правовое положение лиц, заключенных под стражу, и лиц, отбывающих наказание в виде лишения свободы, в максимальной степени вызывает необходимость обеспечивать соблюдение их законных интересов. Недостаточный уровень правового сознания и правовой культуры осужденных не позволяет им использовать элементарные правовые средства для защиты своих прав без профессионального содействия.

Основными целями уголовно-исполнительной системы, с ее точки зрения, являются нравственное исправление осужденных, стимулирование у них правопослушного поведения, предупреждение совершения преступлений. Одним из направлений достижения этих целей являются правовое информирование и просвещение, разъяснение норм закона и правил морали, а также оказание конкретных юридических услуг.

В ст. 12 УИК РФ предусмотрено право осужденных на получение юридической помощи от адвокатов и иных лиц, имеющих право на оказание таких услуг. К иным лицам можно отнести участников негосударственной системы бесплатной юридической помощи (юридические клиники и центры бесплатной помощи). Эти субъекты в соответствии со ст. 28 Федерального закона “О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации” могут осуществлять правовое информирование и правовое просвещение населения любыми законными способами. К таковым следует отнести размещение в местах, доступных для граждан, и в средствах массовой информации, в том числе в Интернете, основной информации по порядку получения бесплатной правовой помощи. Сегодня некоторые клиники специализируются именно на работе с осужденными (Юридическая клиника Самарского юридического института ФСИН России, Юридическая клиника Казанского филиала ВЮИ ФСИН России и др.). Ими проводятся выездные приемы осужденных в исправительных колониях для оказания юридических услуг, заочное консультирование в форме ответов на их письма.

Так как перечень юридических услуг имеет открытый характер, можно говорить об иных (альтернативных) видах бесплатной правовой помощи, которые могут использовать юридические клиники: прием граждан в клинике (консультирование и подготовка юридических документов); выездные мероприятия (по месту жительства пенсионеров и инвалидов для оказания правовых услуг, в отдаленные районы региона); обучающая юридическая помощь (формирование правовых знаний, умений и навыков, необходимых для

преодоления типичных проблемных правовых ситуаций); проведение дней открытых дверей, тематических семинаров; организация “круглых столов”; сопровождение сделок (оформление сопутствующих заключению сделки документов правового характера); правовая экспертиза договоров (определение соответствия условий договора требованиям законодательства); выступление в средствах массовой информации (газетах, по радио, на телевидении) с консультациями по правовым вопросам; сотрудничество с различными общественными приемными (например, прием граждан в общественной приемной главного федерального инспектора, уполномоченного по правам человека, общественной палаты и т.д.); предоставление юридических консультаций через Интернет; проведение прямых телефонных линий; подготовка и выпуск буклетов по различным правовым вопросам и др.

Следует развивать данные направления работы, что будет, по мнению ученого, способствовать выполнению одной из целей, поставленных в Концепции развития уголовно-исполнительной системы Российской Федерации до 2020 г., – развитию системы постпенитенциарной помощи.

К.В. Шубенкова, старший преподаватель кафедры теории права и государства Волжского гуманитарного института (филиала) Волгоградского государственного университета, обратилась к вопросу пенитенциарной политики, которая должна основываться на таких конституционных принципах, как уважение прав человека, гуманизм, законность. При этом реальное положение российской пенитенциарной системы таково, что данные принципы так и остаются только декларациями, не получившими в полной мере своего практического воплощения.

Ныне, по мнению К.В. Шубенковой, остается по-прежнему актуальной проблема реформирования пенитенциарной системы страны. Основными целями проведения реформирования являются укрепление правопорядка и законности в учреждениях, исполняющих наказания, гуманизация условий содержания подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений, улучшение условий содержания осужденных за различные преступления, соблюдение их прав и законных интересов.

Необходимость реформирования уголовно-исполнительной системы обусловлена не только тем, что не достигаются цели, поставленные законодателем об исправлении осужденных и предупреждении новых преступлений, но и тем, что и само исполнение наказания не соответствует декларируемым принципам. В настоящее время Министерством юстиции РФ и Федеральной службой исполнения наказаний России решен ряд задач, направленных на либерализацию уголовно-исполнительной политики, гуманизацию исполнения наказания, созданы предпосылки для внедрения концептуально новой программы пенитенциарной деятельности, соответствующей международным стандартам. По инициативе Министерства юстиции РФ и Федеральной службы исполнения наказаний России в 2012 г. органами государственной власти РФ принято девять федеральных законов, затрагивающих деятельность уголовно-исполнительной системы.

Соблюдение законности и прав человека в уголовно-исполнительной системе постоянно контролируется уполномоченным по правам человека в РФ и уполномоченными по правам человека в субъектах РФ, Генеральной прокуратурой РФ, Общественной палатой, российскими и международными правозащитными организациями.

К.В. Шубенкова отметила, что необходимы более взвешенный подход к реформе уголовно-исполнительной поли-

тики и оптимизация некоторых норм международного права. При этом не нужно буквально копировать рекомендации международных организаций. Излишняя либерализация приводит к ощущению безнаказанности и новому всплеску преступности. Необходим объективный и системный подход к реформированию уголовно-исполнительной системы, последовательный и учитывающий российские реалии, а также мнение ведущих российских ученых и юристов-практиков.

В.В. Куанышева, старший преподаватель кафедры теории и истории государства и права Самарского юридического института ФСИН России, канд. истор. наук, затронула тему правового обеспечения личной безопасности осужденных в период отбывания наказания.

Она подчеркнула, что процессы построения в России правового государства требуют в первую очередь создания такой государственности, в которой деятельность всех органов власти и управления, включая уголовно-исполнительную систему, должна базироваться на принципах строжайшего соблюдения законности. Нахождение спецконтингента в исправительном учреждении не должно ставить под угрозу и личную безопасность человека. Ограничение личной безопасности осужденного недопустимо, поскольку ограничение прав и свобод человека и гражданина возможно лишь по основаниям, предусмотренным в Конституции РФ, ч. 3 ст. 55. Снижение уровня личной безопасности индивидуума, в том числе и осужденного, не может служить каким бы то ни было образом тем целям, которые предусмотрены в ч. 3 ст. 55 Конституции РФ. Таким образом, законодательное обеспечение личной безопасности осужденных (ст. 13 УИК РФ) отнесено к основам правового положения этих лиц. Правовое положение (статус) осужденных базируется на общем правовом статусе граждан России. Отбывание уголовного наказания служит препятствием для выхода из гражданства Российской Федерации по желанию осужденного.

Выступающая обратила внимание участников “круглого стола” на один из нерешенных правовых вопросов – момент признания осужденного потерпевшим по уголовному делу (преступление совершено в исправительном учреждении). Потерпевший осужденный представляет собой одну из центральных фигур уголовного процесса, и именно причинение вреда конкретному лицу является основанием для признания факта совершения уголовно наказуемого деяния. Определение потерпевшего в уголовном процессе установлено в ст. 42 УПК РФ. Законодатель закрепил в УПК РФ новый подход к статусу потерпевшего.

Вместе с тем, по мнению ученого, в настоящее время в УПК до сих пор ущемляются права потерпевшего, так как он признается таковым только с момента появления соответствующего постановления. Уголовное же дело возбуждается исключительно при наличии состава преступления, т.е. факт причинения вреда усматривается уже в момент начала расследования. Непризнание осужденного, против которого совершено преступное посягательство, потерпевшим в момент начала расследования, по мнению ученого, ведет к тому, что последний не имеет возможности в уголовном деле реализовать право на дачу показаний, представление доказательств, заявление ходатайств и отводов, участие в следственных действиях, ознакомление с протоколами следственных действий и т.д. Это ведет к нарушению ч. 2 ст. 13 УИК РФ, где последний для своей защиты должен подать заявление, в котором просит об обеспечении его безопасности. В противном случае возникает вопрос, обязано ли должностное лицо, которому стало известно об опасности для осужденного, принять меры для его защиты, если такое заявление осуж-

денным не сделано либо в заявлении, содержащем информацию об угрозах, не сформулирована указанная просьба. Неоднозначный ответ по действиям должностных лиц приводит к необеспечению личной безопасности осужденного, а это в свою очередь ведет к временным потерям по оказанию помощи осужденному, который подвергся преступному посягательству со стороны других осужденных. Как одно из последствий – суицид человека.

Если принимается решение о возбуждении дела, то вопрос о признании осужденного потерпевшим не может откладываться (т.е. статус потерпевшего осужденный должен получать с момента возбуждения уголовного дела). Следует расширить и перечень лиц, которые могут признаваться потерпевшими вместо погибшего осужденного.

В завершение выступления В.В. Куанышева отметила, что правовое обеспечение личной безопасности осужденных в период отбывания наказания в настоящее время имеет ряд законодательных пробелов. Необходимо дальнейшее совершенствование уголовно-процессуального законодательства в этой области с учетом новых потребностей, на которые будет указывать судебная практика.

В обсуждении также приняли участие ученые Самарского государственного университета, Тольяттинского государственного университета, Кубанского государственного аграрного университета, Оренбургского института (филиала) Московского государственного юридического университета, Сибирского федерального университета, Волгоградского государственного университета, Сибирского юридического института ФСКН России и др.

Подводя итоги “круглого стола” “Пенитенциарно-правовая политика России: конституционные основы”, ученые-

правоведы и практические работники УИС России пришли к единодушному решению, что для повышения эффективности деятельности пенитенциарной системы необходима Концепция пенитенциарно-правовой политики, разработать которую планирует Самарский юридический институт ФСИН России совместно с Саратовским филиалом Института государства и права РАН. Обсуждение данной концепции предполагается на V Международной научно-практической конференции “Пенитенциарная безопасность: национальные традиции и зарубежный опыт”, которая состоялась в мае 2014 г. на базе Самарского юридического института ФСИН России.

Участники “круглого стола” отметили, что обсуждение представителями организаций различных регионов актуальных вопросов пенитенциарно-правовой политики России (в том числе ее конституционных основ) способствует развитию и укреплению межвузовских и межведомственных связей.

Обзор материалов подготовили:
Александр Васильевич Малько,
директор Саратовского филиала Института
государства и права РАН, доктор юрид. наук, проф.,
заслуженный деятель науки РФ (E-mail: igr@sgar.ru);
Роман Анатольевич Ромашов,
начальник Самарского юридического института
ФСИН России, доктор юрид. наук, проф.,
заслуженный деятель науки РФ,
генерал-майор внутренней службы
(E-mail: romashov_tgp@mail.ru);
Елена Александровна Тимофеева,
зам. начальника по научной работе того же института,
доктор пед. наук, доц., полковник внутренней службы
(E-mail: anna0474@mail.ru)