

ЗАКОН ОБ УЧРЕЖДЕНИЯХ ОБЪЕДИНЕННОГО ТИПА: ВЗГЛЯД ПАРЛАМЕНТАРИЯ

Аннотация: Государственной Думой принят Федеральный закон от 29 мая 2024 года № 126-ФЗ «О внесении изменения в статью 6 Закона Российской Федерации "Об учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы Российской Федерации"». Он предусматривает создание учреждений объединенного, так называемого «гибридного» типа. Предполагается сосредоточить исправительные учреждения и следственные изоляторы в едином центре, модернизировать и унифицировать имеющиеся технологии в сфере обеспечения режима и развития производственного сектора, а также предусмотреть разумный подход к созданию условий для содержания осужденных, подозреваемых и обвиняемых.

Исправительные учреждения объединенного типа выгодны государству, так как сокращаются организационно-финансовые затраты на перемещение осужденных и их конвоирование; повышается эффективность материально-технического обеспечения учреждения; экономятся силы и средства в охране осужденных; появляется возможность создания современных производственных мощностей, на которых могли бы трудиться все категории осужденных, при этом решается проблема ликвидации ветхих объектов в целях улучшения условий содержания осужденных, подозреваемых и обвиняемых.

В настоящей статье рассматриваются некоторые проблемные вопросы, которые придется учитывать при реализации реформы: главным является дополнительное выделение материально-финансовых средств для постройки центров, либо реконструкции старых учреждений; создание современной социально-экономической среды для сотрудников, работающих в учреждении и членов их семей; потребуются новый тип руководителя, расширение штата сотрудников, имеющих высокую квалификацию, знания, навыки и соответствующий опыт; обеспечение изоляции различных категорий осужденных, безопасности и поддержание режима; реализация осужденным свободы совести, закрепленной в Конституции России. Следует учитывать и неоднозначное

отношение местных жителей к строительству по соседству с их домами учреждений с высокими заборами и колючей проволокой.

Ученые, специалисты высказывают мнение, что в учреждениях объединенного типа могли бы находиться также воспитательные колонии, лечебные исправительные учреждения и арестные дома. Однако депутатская поправка к законопроекту с таким дополнением, к сожалению, не была принята Государственной Думой.

Тем не менее, этот вопрос не закрыт окончательно. Он подлежит более широкому обсуждению с участием специалистов-практиков, в том числе на страницах данного журнала, что, возможно, позволит внести в Государственную Думу законопроект по этой теме.

Ключевые слова: исправительные учреждения объединенного типа, воспитательные колонии, лечебные исправительные учреждения, арестные дома.

Еще в 2010 году Правительство Российской Федерации объявило о проведении масштабной реформы уголовно-исполнительной системы. Согласно «Концепции развития уголовно-исполнительной системы до 2020 года» к 2016 году в стране должны были остаться только два вида исправительных учреждений – тюрьмы и колонии-поселения [4]. Предполагалось, что в тюрьмах будут отбывать наказания только совершившие повторное преступление. В колониях-поселениях – те, кто совершил преступление впервые. В рамках реформы должны были быть перепрофилированы более 700 исправительных учреждений. Также план подразумевал строительство новых 448 тюрем, отвечающих европейским стандартам.

Однако реформа не была реализована, эксперты характеризовали ее как «провальную». По их оценкам, на это ушло бы 30-40 лет и около 55 трлн. рублей.

Правительство Российской Федерации распоряжением от 29.04.2021 № 1138-о утвердило новую Концепцию развития уголовно-исполнительной системы Российской Федерации на период до 2030 года [5]. Одним из важных пунктов этой Концепции является проект создания учреждений объединенного, так

называемого «мультирежимного» или «гибридного» типа. В рамках такого планируется сосредоточить исправительные учреждения и следственные изоляторы в едином центре, модернизировать и унифицировать имеющиеся технологии в сфере обеспечения режима и развития производственного сектора, а также предусмотреть клиентоцентричный подход к созданию условий для содержания осужденных, подозреваемых и обвиняемых, предоставления свиданий с их родственниками, осуществления деятельности адвокатов и общественных организаций, судов, органов прокуратуры.

В рамках этой Концепции Правительство РФ 1 марта 2024 года внесло в Государственную Думу законопроект, который был принят в качестве Федерального закона 29 мая 2024 года № 126-ФЗ «О внесении изменения в статью 6 Закона Российской Федерации "Об учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы Российской Федерации"» [6].

Государственная Дума поддержала его единогласно. Однако принятие этого закона, к сожалению, не вызвало восторга и даже оживления в зале Государственной Думы, хотя я это ожидал. Ведь весьма разумная, хотя и затратная Концепция создания учреждений объединенного типа окончательно отменит Концепцию развития Уголовно-исполнительной системы до 2020 года «О всеобщей тюремизации» страны, так популярной в Европе, и которая вызывала протесты у ряда депутатов, так как она неприемлема для России.

Строительство учреждений объединенного типа уже сейчас запланировано в 29 регионах, включая Запорожскую и Херсонскую области, Луганскую и Донецкую народные республики (в каждом субъекте по одной гибридной колонии).

Исправительные учреждения объединенного типа выгодны не только исправительной системе, но и государству.

- Сокращаются организационно-финансовые затраты на перемещение осужденных и их конвоирование, поскольку СИЗО и различные виды исправительных учреждений находятся в одном исправительном комплексе.

- Повышается эффективность материально-технического обеспечения учреждения, ибо обеспечивать жизнедеятельность одного учреждения, пусть и довольно крупного, легче, чем нескольких исправительных учреждений с тем же лимитом, существующих автономно.

- Экономятся силы и средства в охране осужденных. В учреждении объединенного типа, по-видимому, будет единый периметр охранных сооружений, что позволит значительно сократить состав службы охраны.

- Появляется возможность создания современных производственных мощностей, на которых могли бы трудиться все категории осужденных.

- Важной составляющей организации мультирежимности становится ликвидация ветхих объектов в целях улучшения условий содержания осужденных, подозреваемых и обвиняемых. Новые учреждения должны отвечать современным строительным и социальным требованиям, иметь удобную схему размещения на территории страны с доступными коммуникациями и транспортной логистикой и т.д. В целях оптимизации учреждений уголовно-исполнительной системы из 900 учреждений ликвидации подлежат 88 [5].

- Сложившееся исторически размещение следственных изоляторов и некоторых колоний в областных центрах и крупных городах мешает комплексному развитию территорий и не отвечает современным градостроительным тенденциям и требованиям. Перенос этих учреждений за пределы городов принес бы инвесторам и застройщикам значительные материальные дивиденды.

- Наконец, создание учреждений объединенного типа, в которых в перспективе будет содержаться большинство осужденных к лишению свободы, будет вкладом в борьбу с застаревшими болячками российской уголовно-исполнительной системы: это закрытость системы (ФСИН остается одной из самых закрытых и непрозрачных структур в стране), коррупция, избиения, пытки и смерти.

Однако рассмотрим некоторые проблемные вопросы, которые придется учитывать при реализации намеченной реформы.

1. Главной проблемой можно назвать дополнительное выделение материально-финансовых средств для постройки таких объединенных центров, либо реконструкции старых учреждений.

2. Формирование социальных условий, обеспечивающих создание и эффективное функционирование учреждений объединенного типа. Создание новых учреждений произойдет путем передислокации действующих за пределы городов в районы. Поэтому потребуются создание современной социально-экономической среды для сотрудников, работающих в учреждении и членов их семей. А также возможностей для поддержания социальных связей осужденных, создание оптимальной транспортной доступности для поддержания контактов с осужденными их родственников и многое другое. Решить вопросы доступности коммуникаций и транспортной логистики будет довольно затруднительно. Особенно это касается Сибири, Урала и других регионов [1, с. 218].

Необходимо будет решать вопросы перемещения сотрудников из городских условий проживания в иные, строительства жилья, детских садов, школ, поликлиник и больниц, других социальных объектов, создания рабочих мест для членов семьи.

3. Организация управления учреждением объединенного типа, обеспечение исполнения наказания и достижения его целей. Потребуется новый тип руководителя, способного не только эффективно управлять столь крупным исправительным учреждением, но и организовывать работу и взаимодействие структурных подразделений, знать особенности исполнения наказаний в отношении различных категорий осужденных, специфику содержания лиц под стражей и функционирования СИЗО.

Потребуется значительное расширение штата сотрудников, имеющих высокую квалификацию, знания, навыки и опыт работы в различных условиях. Такие сотрудники должны уметь принимать важные и правильные решения, касаемые абсолютно разного спецконтингента. На управленцев и руководящий состав таких учреждений накладывается целый ряд обязательств, которые нужно будет решать в незамедлительном порядке.

4. Обеспечение изоляции осужденных, соблюдения принципа дифференциации исполнения наказаний и отдельного содержания различных категорий осужденных.

Проблемы возникнут при обеспечении изоляции осужденных внутри учреждения объединенного типа, причем речь идет не только и не столько о недопущении визуальных контактов различных категорий осужденных, но и невербальном их общении. Как показывает практика функционирования локальных, локально-профилактических участков, помещений, функционирующих в режиме следственного изолятора. помещений ШИЗО и ПКТ, обеспечить полную изоляцию содержащихся там осужденных и заключенных, устранить их информационные контакты не удавалось. Думается, что эта проблема возникнет и в учреждениях объединенного типа. Поэтому некоторые авторы справедливо высказывают опасения, что сложным вопросом в учреждениях данного типа является обеспечение безопасности и поддержание режима [1, с. 220]. Так, некоторые эксперты отмечают, что при осложнении оперативной обстановки в учреждении (например, массовых беспорядках, групповых неповиновениях) в конфликт могут быть вовлечены все категории осужденных этого учреждения, в том числе осужденные изолированных участков [2, с. 86].

В деятельности учреждения будет присутствовать опасность влияния более криминализированных осужденных, содержащихся в участках для осужденных рецидивистов, на другие категории осужденных, а также на лиц, находящихся в СИЗО.

5. Еще один вопрос, который нельзя не затронуть, рассматривая риски при создании учреждений объединенного типа, – функционирование в этих учреждениях института тюремного служения, реализация осужденными свободы совести, закрепленной в Конституции России (ст. 28) и УИК РФ (ст. 14).

В учреждениях уголовно-исполнительной системы функционирует более 1500 объектов (здания, сооружения, помещения), используемых для проведения религиозных обрядов и церемоний, а что с ними произойдет при передислокации исправительных учреждений за пределы городов и создании учреждений

объединенного типа? Сколько придется создавать объектов для проведения религиозных обрядов, учитывая различия осужденных в вероисповедании, а также необходимость соблюдения принципа раздельного содержания различных категорий осужденных? [1, с. 221].

6. Наконец, следует учитывать неоднозначное отношение местных жителей к строительству по соседству с их домами учреждений с высокими заборами и колючей проволокой. В одних случаях граждане «за» такое строительство, когда это позволит построить дороги, провести газ и воду, создать производство, на котором смогут трудиться местные жители. В других случаях, когда населенный пункт благоустроен, граждане, возможно, будут высказывать недовольство. Так, жители г. Улан-Удэ «бунтуют против строительства суперколонии на 3000 мест» [3].

Ученые, специалисты высказывают мнение, что в учреждениях объединенного типа могли бы находиться также воспитательные колонии, лечебные исправительные учреждения и арестные дома. Однако депутатская поправка к законопроекту с таким дополнением, к сожалению, не была принята Государственной Думой.

Между тем, включение сюда воспитательных колоний позволило бы сократить затраты на перемещение осужденных, достигших совершеннолетия, в исправительную колонию. Это также позволило бы увеличить число воспитательных колоний в целях их приближения к местам проживания родственников осужденных. Сейчас в стране 13 колоний для несовершеннолетних, а 20 лет назад их было 62. На сегодня 3/4 осужденных отбывают наказание в сотнях и даже тысячах километров от дома. В результате многим родителям трудно посещать своих детей-воспитанников этих колоний. Число колоний необходимо увеличить, а в целях сокращения затрат их следует содержать во вновь создаваемых учреждениях объединенного типа.

Те же доводы касаются и идеи о необходимости включения в состав учреждений объединенного типа лечебно-исправительных учреждений, которых

на сегодня в стране насчитывается 56. В основном в них содержатся осужденные больные туберкулезом, а также страдающие наркоманией и алкоголизмом.

Особое возражение в депутатской среде вызывает размещение в учреждениях объединенного типа арестных домов. Главный довод при этом следующий: ни одного арестного дома в стране не создано, а потому и нечего говорить о них. Между тем, надо заметить, что арест как вид наказания существует в санкциях 139 составов преступлений, предусмотренных Особенной частью УК РФ. Такие санкции существовали еще в первой редакции действующего УК РФ и теперь они появляются практически ежегодно, причем во многих случаях в соответствии с законопроектами Правительства Российской Федерации и фракции политической партии «Единая Россия». И есть даже приговоры судов, в которых предусмотрена эта мера наказания.

О необходимости этого наказания и создания арестных домов говорить сейчас нет необходимости. Дискуссия по этому вопросу давно завершена. Очевидно, что в условиях перестройки исправительной системы включение арестных домов в перечень учреждений объединенного типа было бы серьезным стимулом их повсеместного создания.

Кстати, в концепции развития уголовно-исполнительной системы Российской Федерации на период до 2030 года, утвержденной Правительством Российской Федерации, об арестных домах, к сожалению, нет ни слова.

Тем не менее, вопрос о включении в систему учреждений объединенного типа воспитательных колоний, лечебных исправительных учреждений и арестных домов не закрыт окончательно. Он подлежит более широкому обсуждению с участием специалистов-практиков, в том числе на страницах данного журнала, что, возможно, позволит внести в Государственную Думу законопроект по этой теме.

Существуют и иные проблемы, которые придется учитывать и решать при создании новых учреждений, поэтому реформа не может быть качественно проведена без соответствующей научно-исследовательской деятельности, при участии как ученых, так и практиков, представителей общественности.

Надеемся, что новые учреждения исправительной системы объединенного типа станут началом новой эпохи для мест лишения свободы.

Библиографический список:

1. Чорный В.Н. Исправительные учреждения объединенного типа: перспективы становления и возможные риски // Преступление, наказание, исправление: сборник материалов V Международного пенитенциарного форума (приуроченного к проведению в 2021 году в Российской Федерации год науки и технологий). Рязань. 2021. С. 216-222.

2. Усеев Р. З. Мультирежимность исправительных учреждений: причины, классификация, перспективы // Уголовная юстиция. 2016. № 1 (26). С. 81-88

3. Жители Улан-Удэ выступают против строительства по соседству суперколонии на 3000 мест. <https://versia.ru/zhiteli-ulan-udye-vystupayut-protiv-stroitelstva-po-sosedstvu-superkolonii-na-3000-mest> (дата обращения 08.07.2024).

4. Распоряжение Правительства РФ от 14.10.2010 № 1772-р «О Концепции развития уголовно-исполнительной системы Российской Федерации до 2020 года». Собрание законодательства РФ, 25.10.2010, N 43, ст. 5544.

5. Распоряжение Правительства РФ от 29.04.2021 № 1138-р «О Концепции развития уголовно-исполнительной системы Российской Федерации до 2030 года». Собрание законодательства РФ, 17.05.2021, N 20, ст. 3397.

6. Федеральный закон от 29.05.2024 N 126-ФЗ «О внесении изменения в статью 6 Закона Российской Федерации "Об учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы Российской Федерации"». Собрание законодательства РФ, 03.06.2024, N 23 (часть I), ст. 3064.