

ПРОБЛЕМЫ ОРГАНИЗАЦИИ И ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ИСПОЛНЕНИЯ НАКАЗАНИЯ В ВИДЕ ИСПРАВИТЕЛЬНЫХ РАБОТ**¹Новиков А.В., ¹Габараев А.Ш.**

¹ФКУ «Научно-исследовательский институт Федеральной службы исполнения наказаний», Москва, Россия (125130, г. Москва, ул. Нарвская, 15а), e-mail: novikov.pravo@mail.ru

В статье рассматривается ряд проблем, связанных с организационно-правовым регулированием уголовного наказания в виде исправительных работ. Выявляются факторы, препятствующие исполнению данного вида наказания. Отмечается, что современная уголовно-исполнительная политика России характеризуется либеральными тенденциями, расширением круга оснований применения наказаний без изоляции осужденного от общества, в том числе и исправительных работ. Проведенный авторами статьи анализ исполнения наказаний и мер уголовно-правового характера без изоляции осужденных от общества показывает, что, несмотря на положительный опыт исполнения, введенные новеллы, законодательство об исправительных работах требует дальнейшего совершенствования. Так, действующим законодательством не предусмотрены какие-либо критерии, в соответствии с которыми орган местного самоуправления определяет объекты и места, на которых отбываются исправительные работы. Механизм определения подобных мест и объектов (предприятий) законодательно нигде не прописан, действенных рычагов воздействия на руководство предприятий у местных властей практически нет. Законодательство не обязывает работодателей вступать в императивном порядке в трудовые отношения с каждым направленным по предписанию УИИ осужденным к исправительным работам и др. Показано, что одним из ключевых положений выхода из сложившейся ситуации является инициация подготовки нормативных правовых актов о льготном налогообложении организаций, использующих труд осужденных к исправительным работам. Решение данной проблемы возможно также путем создания механизма квотирования рабочих мест для осужденных к исправительным работам и внесения дополнений в Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», предполагающих наделение органов государственной власти субъектов Российской Федерации полномочиями по созданию условий для трудоустройства осужденных к исправительным работам, включая стимулирование организаций, обеспечивающих осужденных к исправительным работам рабочими местами, путем предоставления налоговых льгот и иных преимуществ. На основании вышеизложенного формулируются рекомендации и предложения, направленные на совершенствование исправительных работ как уголовно-правового института.

Ключевые слова: наказания, не связанные с изоляцией от общества, исправительные работы, уголовно-исполнительная система, проблемы применения наказания, уголовно-исполнительные инспекции.

PROBLEMS OF ORGANIZATION AND LEGALREGULATION OF EXECUTION OF PUNISHMENTIN THE FORM OF CORRECTIVE WORKS**¹Novikov A.V., ²Gabaraev A.S.**

¹FSI research Institute of the Federal penitentiary service of Russia, Moscow (Moscow, Narvskaya str., 15A), e-mail: novikov.pravo@mail.ru

The article discusses a number of issues related to organizational and legal regulation of criminal punishment in the form of corrective labor. Identify the factors impeding the implementation of this type of punishment. It is noted that modern penal policy of Russia is characterized by liberal tendencies, expanding the range of grounds for the application of punishments without isolation of the convict from society, including labor.. The authors conducted analysis of the execution of punishments and measures under criminal law without isolation of convicts from society shows that despite the positive experience of execution imposed novels, works of correctional legislation requires further improvement. Thus, the current legislation does not provide any criteria according to which the local authority defines the objects and places on who is serving correctional labor. The mechanism determining these places and objects (business) law is not written anywhere, effective levers of influence on the leadership of businesses from the local authorities almost none. The law does not oblige employers to engage in mandatorily labor relations with each direction as prescribed by CEI sentenced to hard labor, and others. It is shown that one of the key points out of this situation is to initiate the preparation of

normative legal acts of the preferential taxation companies employing convicts to correctional labor. The solution to this problem is possible by establishing a mechanism of job quotas for persons sentenced to correctional labor and making additions to the Federal Law of October 6, 1999 № 184-FL «On general principles of organization of legislative (representative) and executive bodies of subjects of the Russian Federation», supposed to give state authorities of the Russian Federation the power to create the conditions for employment of persons sentenced to correctional labor, including the promotion of organizations providing sentenced to correctional labor jobs through tax incentives and other benefits. Based on the above, formulate recommendations and proposals aimed at improving correctional labor as a criminal law institute.

Keywords: punishments not connected with isolation from society, correctional and penal system, the problem of punishment, the criminal-Executive inspection.

В настоящее время в нашей стране происходит реформирование уголовно-исполнительной системы, приоритетными направлениями которого являются усиление борьбы с тяжкими и особо тяжкими преступлениями при одновременном смягчении уголовной ответственности за преступления небольшой и средней тяжести. Проводимая политика гуманизации, формирования качественного подхода к пониманию сути уголовного наказания, смягчение карательной политики проявляется, прежде всего, в увеличении предусмотренных УК РФ видов наказаний, не связанных с изоляцией от общества, расширении круга оснований их применения, совершенствовании регламентации их исполнения и проходит в контексте взятых на себя Россией международных обязательств¹.

Необходимость более широкого использования наказаний без изоляции осужденного от общества очевидна. То количество граждан, которые содержатся в местах лишения свободы, тяжким бременем ложится на бюджет государства, сдерживает решение многих социальных задач, способствует распространению обычаев и традиций криминальной среды среди населения.

Ежегодно по учетам уголовно-исполнительных инспекций территориальных органов ФСИН России проходит около 1 млн осужденных. Как правило, эта цифра из года в год превышает количество лиц, содержащихся во всех исправительных учреждениях, где исполняется такой вид наказания, как лишение свободы. Так, по состоянию на 1 января 2015 г. в учреждениях уголовно-исполнительной системы, обеспечивающих изоляцию от общества, содержалось 671,7 тыс. человек [1].

Проведенный ФКУ НИИ ФСИН России анализ исполнения наказаний и мер уголовно-правового характера без изоляции осужденных от общества показывает увеличение доли осужденных к исправительным работам (на 84,02%) и обязательным работам (на 1,57%) в общей численности лиц, состоявших на учете в УИИ в 2010 -2014 годах.

¹ В 1990 г. ООН приняла Стандартные минимальные правила Организации Объединенных Наций в отношении мер, не связанных с тюремным заключением (Токийские правила), в которых провозгласила важность и необходимость применения альтернативных наказаний.

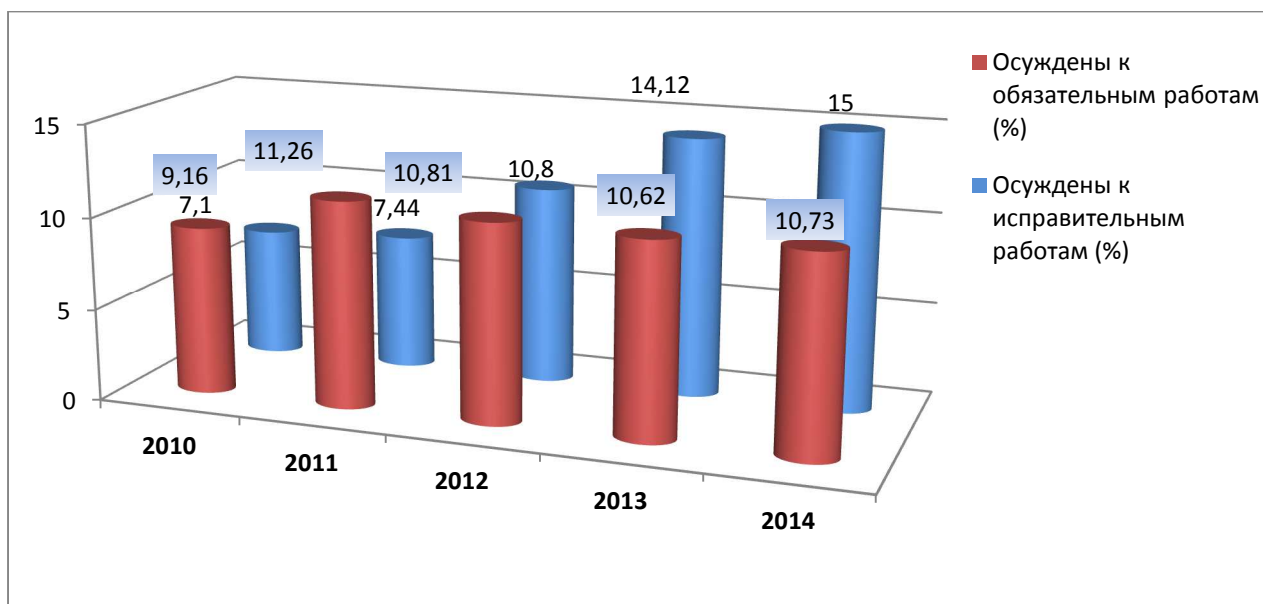


Рис. 1. Доля осужденных к обязательным и исправительным работам в общей численности лиц, состоявших на учете в УИИ в 2010 -2014 годах

Реализация государством современной уголовной политики требует более широкого введения в правоприменительную практику альтернативных лишению свободы видов наказаний, в том числе и исправительных работ, что находит свое отражение на самых различных уровнях. Не стала исключением и принятая 14 октября 2010 г. № 1772-р Концепция развития уголовно-исполнительной системы Российской Федерации до 2020 года (далее - Концепция) [3].

Обозначенная тенденция подтверждается и данными судебной статистики, согласно которым доля осужденных к исправительным работам имеет тенденцию к увеличению: 2008 – 47 892 (5,2%), 2009 – 44 398 (5,0%), 2010 – 41 282 (4,9%), 2011 – 40 037 (5,1%), 2012 – 70 400 (9,6%), 2013 – 75 902 (10,4%), 2014 – 75 120 (10,5%) [2].

Наказания, не связанные с изоляцией осужденного от общества, в отечественной пенитенциарной практике доказали свою необходимость и жизнеспособность. Параллельно с развитием наказаний без изоляции осужденного от общества происходит совершенствование законодательства, регулирующего их применение и определяющего систему учреждений органов, на которые возложено их исполнение.

Вместе с тем в настоящее время существует ряд организационно-правовых проблем в регулировании данных видов наказаний, имеется потребность в глубоком, комплексном исследовании исправительных работ как альтернативного лишению свободы вида уголовного наказания. Важно установить актуальные проблемы их применения и исполнения с целью дальнейшего решения и совершенствования как на законодательном, так и на правоприменительном уровне.

С введением в 1997 г. новых Уголовного и Уголовно-исполнительного кодексов РФ, и в 2003 г. со вступлением в силу федеральных законов от 8 декабря 2003 г. № 161-ФЗ «О приведении Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации и других законодательных актов в соответствие с Федеральным законом «О внесении изменений и дополнений в Уголовный кодекс Российской Федерации» и № 162-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Уголовный кодекс Российской Федерации» институт исправительных работ на законодательном уровне претерпел серьезные изменения как в объеме выполняемых функциональных обязанностей, так и на законодательном уровне.

7 декабря 2011 г. был принят очередной Федеральный закон № 420-ФЗ «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации», в котором исправительные работы подверглись новым изменениям. Например, законодатель в 2011 году вернулся к возможности назначения исправительных работ лицам, имеющим основное место работы, увеличил количество статей Уголовного кодекса Российской Федерации, в санкциях которых предусмотрено рассматриваемое наказание.

Но, несмотря на положительный опыт исполнения, введенные новеллы, законодательство об исправительных работах требует дальнейшего совершенствования.

С этой целью ФКУ НИИ ФСИН России была изучена практика исполнения исправительных работ в территориальных органах ФСИН России.

В процессе изучения с помощью анкет опрошены 81 начальник (заместитель, исполняющий обязанности) уголовно-исполнительных инспекций территориальных органов ФСИН России; собран эмпирический материал; использованы материалы судебной практики, прокурорского надзора и другие материалы, касающиеся применения законодательства об исправительных работах.

Результаты проведенного исследования, основанного на анализе существующей практики и экспертного опроса, сделали более очевидным понимание того, что эффективность борьбы с преступностью уголовно-правовыми средствами зависит от организации деятельности по применению законодательства, а также от того, насколько совершенным является применяемый закон. Поэтому актуальным является вопрос совершенствования действующих альтернативных наказаний, одними из которых являются исправительные работы.

Согласно результатам анкетирования, мнения практических работников относительно действенности исправительных работ как меры наказания имеют не такую однозначность, как в отношении обязательных работ, и характеризуется многовекторностью позиций. Так,

исправительные работы действенной мерой наказания считают лишь треть опрошенных респондентов – (30,86%), потому что осужденный работает, имеет доход и соответственно имеет возможность оплачивать причиненный им ущерб, алименты и т.д. Критическую позицию относительно эффективности наказания в виде исправительных работ высказали – (35,8%), т.е. большая часть респондентов, затруднились в выборе позиции – (17,28%) опрошенных. При этом с определенными оговорками: при дальнейшем совершенствовании законодательства, трудоустройства через органы ЦЗН, квотировании рабочих мест, в случае назначения наказания только работающим гражданам, положительно готовы охарактеризовать исправительные работы – (12,34%) практических работников.

Изучение практики позволило установить и ряд фактов недопонимания и неправильного применения некоторыми сотрудниками отдельных нормативных предписаний, что снижает эффективность исполнения наказания, а иногда приводит и к нарушениям законности.

Так, определяя условия исполнения и отбывания наказания в виде исправительных работ в ст. 39 УИК РФ, законодатель отмечает, что исправительные работы отбываются осужденным по основному месту работы, а осужденным, не имеющим основного места работы, в местах, определяемых органами местного самоуправления по согласованию с уголовно-исполнительными инспекциями, но в районе места жительства осужденного. Конкретные места работ определяются местным органом самоуправления по согласованию с уголовно-исполнительной инспекцией.

В соответствии с п. 70 Приказа № 142 по окончании первоначальной беседы инспекция выдает осужденному, не имеющему основного места работы, предписание о необходимости явки в организацию для отбывания исправительных работ. Действующим законодательством не предусмотрены какие-либо критерии, в соответствии с которыми орган местного самоуправления определяет объекты и места, на которых отбываются исправительные работы (определение ВАС РФ от 27.04.2012 № ВАС-5273/12). Список (перечень) подобных организаций и предприятий (мест и объектов) регулярно истребуется от ОМС для дальнейшего согласования с УИИ. Более того, отсутствие подобного согласованного перечня в УИИ нередко расценивается органами прокуратуры как бездействие со стороны последних.

Несмотря на то что перечень видов и объектов отбывания исправительных работ ежегодно согласуется с органами местного самоуправления, тем не менее данные правовые акты абсолютно не гарантируют трудоустройства осужденных по причине того, что механизм определения подобных мест и объектов (предприятий) законодательно нигде не

прописан, действенных рычагов воздействия на руководство предприятий у местных властей практически нет².

Действующее законодательство не обязывает работодателей вступать в императивном порядке в трудовые отношения с каждым направленным по предписанию УИИ осужденным к исправительным работам. Более того, известны случаи, когда администрации организаций узнают о том, что они включены органами местного самоуправления в вышеупомянутый перечень, лишь по факту получения предписания из УИИ.

Более того, по смыслу действующего законодательства, органы местного самоуправления абсолютно не обязаны предоставлять УИИ какой либо перечень (списки) предприятий для отбывания исправительных и обязательных работ!?. В соответствии с ч. 1 ст. 39, ст. 25 УИК РФ на ОМС возложена лишь обязанность определять и согласовывать места для отбывания исправительных работ, вид и объекты для отбывания обязательных работ.

Законодатель предполагает необходимость направлять в ОМС соответствующее уведомление (извещение) при каждом поступлении на исполнение в УИИ приговора по исправительным работам.

Проведенное исследование ФКУ НИИ ФСИН России и изучение проблем исполнения исправительных работ на практике показало, что основной причиной, не позволяющей своевременно привлечь осужденных к отбыванию наказаний в виде исправительных и обязательных работ, является отсутствие на предприятиях определенных органами местного самоуправления вакантных рабочих мест (82,72%). Причем половина опрошенных респондентов (50,62%) считает, что администрации организаций и предприятий не желают (не заинтересованы) принимать на работу указанную категорию граждан. Следующими по значимости серьезными факторами, препятствующими привлечению осужденных к исправительным работам к труду, практические работники отметили уклонение со стороны самих осужденных от исполнения наказания (65,43%) и отсутствие у некоторых осужденных документов, необходимых для заключения трудового договора в соответствии со ст. 65 ТК РФ (61,73%). Серьезной проблемой, препятствующей своевременно исполнить приговор суда, является также наличие у осужденных социально значимых заболеваний (ВИЧ, туберкулез легких, болезни органов кровообращения, эндокринной системы, психические

² Прим.: также не регламентирована процедура согласования перечня предприятий для отбывания исправительных и обязательных работ. В связи с чем предлагается руководствоваться пунктом 3.23. Государственного стандарта Российской Федерации ГОСТ Р 6.30-2003 «Унифицированная система организационно-распорядительной документации. Требования к оформлению документов», где предусмотрено, что согласование инспекцией перечня может осуществляться тремя способами.

заболевания и т.д.), указанный фактор актуален для каждого третьего опрошенного респондента.

По мнению большинства специалистов, одним из ключевых положений выхода из сложившейся ситуации является инициация подготовки нормативных правовых актов о льготном налогообложении организаций, использующих труд осужденных к исправительным работам. Решение данной проблемы возможно также путем создания механизма квотирования рабочих мест для осужденных к исправительным работам, кроме того, необходимо внести дополнения в Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», предполагающие наделение органов государственной власти субъектов Российской Федерации полномочиями по созданию условий для трудоустройства осужденных к исправительным работам, включая стимулирование организаций, обеспечивающих осужденных к исправительным работам рабочими местами, путем предоставления налоговых льгот и иных преимуществ³.

Анализ подобной практики показывает, что указанные меры в немалой степени способствуют существенному расширению перечня видов и объектов для отбывания исправительных и обязательных работ.

Учитывая выше указанные сложности, представляется целесообразным, например, опыт стран-участников Содружества Независимых Государств в трудоустройстве осужденных к наказанию в виде исправительных работ посредством деятельности государственных учреждений и органов занятости населения применительно к современным российским условиям (например, по аналогии с ч. 2 ст. 43 Кодекса исполнения наказаний Республики Азербайджан, законодательством которого предусматривается возможность самостоятельного либо при посредничестве государственных органов занятости населения трудоустройства на работу в течение 3 месяцев), что избавило бы от излишней репрессивности данного вида наказания (предположительно, таким сроком могут быть 2 недели или 15 дней). В том случае, если осужденный не трудоустроился в указанный срок, предусмотреть занятие его работой в местах, определяемых органами местного самоуправления по согласованию с УИИ, сохранив при этом общий тридцатидневный срок. Тем более что подобная возможность самостоятельного трудоустройства осужденного к исправительным работам была предусмотрена законодательством предыдущих лет [4].

³ Прим.: в ряде субъектов Российской Федерации указанная экономическая мера реализуется на региональном уровне, например в Чеченской и Мордовской республиках, Мурманской и Еврейской автономной области, Забайкальском крае и др.

В юридической литературе было высказано предложение о том, что определение конкретных объектов для отбывания исправительных и обязательных работ целесообразно возложить на Центры занятости населения, поскольку именно на эти отделы администраций органов местного самоуправления возложена обязанность трудоустройства безработных граждан, и именно они владеют информацией о наличии свободных рабочих мест [7]. На наш взгляд, с указанным утверждением вполне можно согласиться, тем более что Центры занятости владеют самой обширной информацией о свободных рабочих местах.

С учетом вышесказанного ч. 3 ст. 39 УИК РФ после слов «контролируют соблюдение условий отбывания наказания осужденными и исполнение требований приговора администрацией организаций, в которых работают осужденные» можно было бы дополнить словами «при необходимости направляют их в центры занятости для трудоустройства...» далее по тексту.

Действительно, на сегодня остро назрела необходимость подключить к данному вопросу государственный орган занятости, который парадоксальным образом оказался законодательно никак не задействован в механизме решения проблем трудоустройства осужденных к исправительным работам. И это притом что по своим функциям и полномочиям он осуществляет функции по реализации государственной политики в сфере труда, содействия занятости населения, трудовой миграции и охраны труда, а также по оказанию государственных услуг в сфере содействия занятости населения и защиты от безработицы, трудовой миграции.

В настоящее время реализации подобной инициативы препятствует положение п. 3 ст. 3 Закона РФ от 19 апреля 1991 г. 1032-1 «О занятости населения в Российской Федерации», в соответствии с которым осужденные по решению суда к исправительным работам не могут быть признаны безработными и не регистрируются в качестве ищущих работу.

Хотя и в данном случае возникает вопрос: «Будет ли органами службы занятости населения принято решение о регистрации в качестве ищущих работу и признании безработными лиц, осужденных к исправительным работам без лишения свободы, в случае вынесения судом приговора об условном неприменении наказания к виновным, с обязательным определением испытательного срока или замены неотбытой части наказания более мягким видом наказания, в соответствии со статьями 73 и 80 Уголовного кодекса РФ» [5].

Анализируя вопросы исполнения наказания в виде исправительных работ, некоторые специалисты – праведы, также считают нецелесообразным назначение данного вида наказания иностранным гражданам и лицам без гражданства. По их мнению, при решении вопроса о применимости исправительных работ в отношении иностранных граждан и лиц

без гражданства необходимо первоначально установить не только разрешение на работу, но и наличие у них права на проживание на территории Российской Федерации [6].

На основании вышеизложенного и в целях нормативно-правового совершенствования и оптимизации законодательства, регулирующего исполнение исправительных работ, предлагается следующее.

1. Предусмотреть в законодательстве Российской Федерации особый порядок выдачи разрешений на работу иностранным гражданам и лицам без гражданства, осужденным к исправительным работам, или внести изменения в ч. 5 ст. 50 УК РФ, дополнив ее словами следующего содержания:

«Исправительные работы не назначаются лицам, признанным инвалидами первой группы, беременным женщинам, женщинам, имеющим детей в возрасте до трех лет, иностранным гражданам, лицам без гражданства, а также лицам, не имеющим места постоянного проживания на территории Российской Федерации...» далее по тексту.

2. Установленный в ч. 1 ст. 50 УК РФ и ч. 1 ст. 39 УИК РФ порядок определения мест отбывания исправительных работ неэффективен, осложняет трудоустройство осужденных и на практике нередко не соблюдается уголовно-исполнительными инспекциями. В современных условиях более целесообразным было бы закрепить в законе (но не в уголовном) положение, что места отбывания исправительных работ определяются уголовно-исполнительными инспекциями по согласованию с органами службы занятости и органами местного самоуправления.

3. Инициировать внесение изменений в Закон Российской Федерации от 19 апреля 1991 г. № 1032-1 «О занятости населения в Российской Федерации» в части обеспечения со стороны государства дополнительных гарантий гражданам, испытывающим трудности в поиске работы, осужденным к исправительным и обязательным работам путем разработки и реализации программ содействия занятости, создания дополнительных рабочих мест и специализированных организаций, установления квоты для приема на работу, а также путем организации обучения по специальным программам и другими мерами.

Таким образом, указанные изменения позволят оптимизировать практику исполнения уголовного наказания в виде исправительных работ, поспособствуют совершенствованию законодательства, регламентирующего исправительные работы.

Список литературы

1. Доклад о результатах и основных направлениях деятельности на 2015-2017 годы Федеральной службы исполнения наказаний // Официальный сайт ФСИН России

[Электронный ресурс]. - Режим доступа: <http://fsin.su/structure/inspector/iao/Doklad>.

2. Данные судебной статистики судебного департамента при Верховном Суде Российской Федерации [Электронный ресурс] // Сводные статистические сведения о состоянии судимости в России за 2008 – 2014 гг. – Режим доступа: <http://www.cdep.ru/index.php?id>.

3. Концепция развития уголовно-исполнительной системы Российской Федерации до 2020 года» : утв. Распоряжением Правительства РФ от 14.10.2010 № 1772-р.

4. Об утверждении Инструкции о порядке исполнения наказаний в виде исправительных работ, лишения права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью и осуществления контроля за поведением условно осужденных, осужденных беременных женщин и женщин, имеющих малолетних детей, к которым применена отсрочка отбывания наказания : Приказ МВД РФ от 01.07.1997 № 403 (ред. от 16.09.2002) (Зарегистрировано в Минюсте РФ 05.08.1997 № 1368). Документ утратил силу в связи с изданием Приказа МВД РФ от 16.04.2005 № 286.

5. О трудоустройстве лиц, осужденных к исправительным работам без лишения свободы : Указание ФСЗ РФ от 3 февраля 1994 г. № П-10-8-3. Зарегистрировано в Минюсте РФ 8 февраля 1994 г. Регистрационный № 490.

6. Голик Н.М., Дербышева Н.В., Жилиев Р.М. Правовое регулирование исправительных работ нуждается в совершенствовании // Современная уголовная политика: поиск оптимальной модели : материалы VII Российского конгресса уголовного права (31 мая - 1 июня 2012 г.). - М., 2012. - С. 476-477.

7. Осадчая Н.Г. Обязательные работы как новый вид наказания в Российском уголовном законодательстве : дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.08. – Ростов н/Д, 1999. – С. 164.

Рецензенты:

Спасенников Б.А., д.ю.н., профессор, главный научный сотрудник, ФКУ НИИ ФСИН России, г. Москва;

Дворянсков И.В., д.ю.н, доцент, главный научный сотрудник, ФКУ НИИ ФСИН России, г. Москва.