

Р. А. РОМАШОВ
R. A. ROMASHOV

начальник ФКОУ ВПО СЮИ ФСИН России,
доктор юридических наук, профессор,
заслуженный деятель науки России,
генерал-майор внутренней службы

С. А. АРБУЗОВА
S. A. ARBUZOVA

начальник кафедры гражданско-правовых дисциплин ФКОУ ВПО
СЮИ ФСИН России, кандидат юридических наук, доцент,
полковник внутренней службы

Нормативно-правовые аспекты ресоциализации осужденных в современной России

Normative and legal aspects of the convicts' resocialisation in modern Russia

Аннотация. Статья посвящена проблемам формирования действенной нормативно-правовой основы ресоциализации осужденных как важной составляющей механизма обеспечения пенитенциарной безопасности. Авторы обращают внимание на вопросы, связанные и с формированием концептуального подхода к правовому регулированию процесса ресоциализации, и с изменениями его отдельных компонентов.

Ключевые слова: обмен информацией, пенитенциарная социализация, постпенитенциарная социализация, пробация, ресоциализация, унификация, электронный документооборот.

Annotation. This article is devoted to the problems of an efficient normative and legal basis concerning convicts' resocialisation as an important part of the mechanism providing penal safety. The authors pay attention to the questions connected with the formation of a conceptual approach to the legal regulation of the process of a resocialisation and changes of the some components.

Key words: information sharing, penal socialization, post penal socialization, probation, resocialisation, unification, electronic documentation procedure.

Формирование действенной нормативно-правовой составляющей процесса ресоциализации осужденных является важной частью механизма обеспечения пенитенциарной безопасности. Не вызывает сомнений, что качественная профессиональная подготовка осужденных к освобождению, создание фактических условий для возвращения к нормальной жизнедеятельности лиц, освободившихся из мест лишения свободы, напрямую ведут к устранению ряда причин, способствующих росту рецидивной преступности.

Говоря о пенитенциарной системе, нельзя не отметить, что для того, кто отбывает уголовное наказание, она становится определенным водоразделом между жизнью свободного человека и жизнью в состоянии действующего уго-

ловного осуждения и социальной изоляции, характеризующейся набором установленных законом правоограничений.

Лицами, прежде никогда не сталкивавшимися с тюремной системой, она воспринимается в качестве теоретически возможного и (одновременно с этим) в реальности недопустимого зла – такого же, как стихийное бедствие, война и т. п. катаклизмы. Соглашаясь с тем, что от суммы и тюрьмы не зарекаются, нормальный человек по вполне понятным причинам не планирует свое попадание в места лишения свободы и, естественно, не готовится к жизни в тюремных условиях. В случае, если человек все же расстается со свободой и начинает новый этап своей жизнедеятельности, связанный с пребыванием в учреждениях УИС, выясняется, что он не располагает

достоверной информацией о вновь обретенной жизненной среде и, следовательно, не готов к решению возникающих проблем и преодолению угроз, в комплексе образующих пенитенциарную опасность (социальная значимость выделенной проблемы обусловлена тем, что более 30 % лиц, попадающих в места лишения свободы, оказываются там в первый раз. В частности, в 2012 году из 587 377 осужденных к наказанию в виде лишения свободы 264 881 попали в исправительные учреждения УИС впервые) [1].

Не следует забывать и то, что нахождение в условиях социальной изоляции носит временный характер и предполагает возвращение лица, отбывшего наказание, в нормальную социальную среду с последующей адаптацией к жизни «на воле».

Таким образом, на наш взгляд, лица, находящиеся в местах лишения свободы, проходят адаптацию в трех относительно самостоятельных и вместе с тем взаимосвязанных и взаимообусловленных направлениях, а именно:

- пенитенциарная социализация;
- пенитенциарная ресоциализация;
- постпенитенциарная социализация.

На этапе попадания индивида в учреждение УИС имеет место процесс пенитенциарной социализации, в рамках которого осуществляется управляемая либо стихийная адаптация вновь прибывшего «тюремного жителя» к правилам «тюремного жития». На данном этапе очень важно информировать человека, впервые попавшего в «параллельный тюремный мир», о подстерегающих его опасностях, наиболее типичных проблемах и возможных ошибках, а также об их последствиях. При этом нельзя забывать о том, что «тюремные отношения» складываются под воздействием двух нормативных систем: официального пенитенциарного и теневого «криминального» права.

Одновременно с процессом пенитенциарной социализации следует начинать деятельность, связанную с пенитенциарной ресоциализацией. Целью ресоциализации является сохранение и восстановление социальных связей осужденного (подозреваемого, обвиняемого) с нормальным свободным миром. На данном этапе важно сформировать на психологическом уровне убежденность в том, что тюрьма – это не конец жизни и не выброшенные из жизни годы, а определенный жизненный этап, своеобразный урок, с достойным восприятием которого непосредственным образом связыва-

ется жизненный путь после окончания срока наказания. Названные этапы адаптационной деятельности осуществляются непосредственно в учреждениях УИС и в настоящий момент являются наиболее упорядоченными в плане нормативного правового обеспечения: система устойчиво структурирована и имеет возможность создавать собственный правовой инструментарий (ведомственные приказы, распоряжения, инструкции, положения и т. п.).

Направление постпенитенциарной социализации берет свое начало на заключительной стадии исполнения наказания и продолжается после выхода лица на свободу. Данный этап характеризуется противоречием между личностными установками осужденных по отношению к жизни на свободе и объективными условиями «вольной жизни», с которыми им приходится сталкиваться. Так, по данным социологического исследования, проведенного в Самарской области, около 70 % опрошенных лиц, отбывающих наказание в виде лишения свободы, предполагают, что столкнутся на свободе с различного рода проблемами, но не считают их достаточно серьезными; 7 человек из 10 считают, что жизнь зависит только от них самих; 85 % ощущают, что кому-то нужны [2]. Однако фактически одна агрессивная среда (тюремный мир) сменяется другой, не менее агрессивной обстановкой «свободного, но отнюдь не доброго мира». Человек, который еще недавно находился практически под полным патронатом государства (вопросы проживания, гигиены, питания, медицинского обслуживания и т. п. системно решались на уровне учреждений УИС), оказывается предоставленным самому себе и лишенным сколько-нибудь значимой социальной поддержки.

Применительно к открытой системе общества за пределами пенитенциарных учреждений приходится констатировать и отсутствие системного подхода к нормативному обеспечению процесса постпенитенциарной ресоциализации.

Во-первых, необходимо учитывать, что на сегодняшний день имеет место конкуренция компетенций в сфере нормативного регулирования ресоциализационной деятельности: оно осуществляется как на федеральном, так и на региональном уровнях в рамках и законодательных, и подзаконных актов. Вместе с тем ст. 182 УИК РФ устанавливает, что освобожденные «имеют право на трудовое и бытовое устройство и получение других видов социальной помощи в соответствии с законодательст-

вом Российской Федерации и нормативными правовыми актами». Из этого с очевидностью следует, что единые требования и стандарты по такому компоненту постпенитенциарной социализации, как социальная помощь, должны быть установлены на федеральном уровне.

Во-вторых, очевидно, что смысловая нагрузка термина «ресоциализация» явно не ограничивается получением социальной помощи, включая трудовое и бытовое устройство. Однако давайте определимся, так ли это с позиции законодателя.

Анализ законодательства свидетельствует об использовании различных терминов, так или иначе характеризующих деятельность общественных и государственных институтов и самих лиц, отбывших наказание, по формированию (восстановлению) позитивных социальных связей и правопослушного поведения в качестве синонимичных, взаимозаменяемых смысловых конструкций: «ресоциализация», «пробация», «социальная адаптация и социальная реабилитация», «социальная адаптация и ресоциализация».

Полагаем, что данные термины не являются синонимами ни по языковой, ни по юридической природе. Так, в Правилах Совета Европы о пробации, принятых в рамках рекомендации CM/Rec (2010) 1 Комитета министров государствам – членам Совета Европы, понятие «пробация» включает «широкий круг мероприятий и мер воспитательного воздействия, таких как надзор, контроль и оказание помощи, цель которых – вовлечение осужденного в общественную жизнь, а также обеспечение безопасности общества». Социальная адаптация в рамках упомянутых Правил означает «оказание конструктивной планомерной помощи в возвращении осужденного в общество, осуществление надзора за ним на добровольной основе после освобождения от отбывания лишения свободы». Причем надзор как оказание помощи в социальной адаптации Правила отделяют от «постпенитенциарного контроля» как осуществления предусмотренного законом административного надзора за освобожденным из мест лишения свободы [3].

Проект федерального закона «О пробации в Российской Федерации и системе органов и организаций, ее осуществляющих» использует смысловую конструкцию «социальная адаптация и социальная реабилитация», под которой понимается «процесс активного приспособления лиц, подвергшихся уголовному преследованию, оказавшихся

в трудной жизненной ситуации и нуждающихся в сохранении или восстановлении социально полезных связей, к принятым в обществе правилам и нормам поведения, а также восстановление их нарушенных социальных связей и функций» [4]. В рамках единого определения законодатель адаптацию и реабилитацию не разделяет. В действующих нормативных правовых актах субъекты правотворчества оперируют конструкцией «социальная адаптация и ресоциализация», «активная ресоциализация», не закрепляя вовсе юридического определения этих понятий.

Отсутствие унифицированной нормативной терминологии затрудняет правовое регулирование процесса ресоциализации осужденных, поскольку не позволяет ответить на ряд ключевых вопросов: как соотносятся пенитенциарная адаптация, ресоциализация и пробация, что является началом и что – окончанием процесса ресоциализации, каковы этапы этого процесса, какие направления деятельности и процедуры включены в данный процесс, кто относится к субъектам и что является объектом процесса и наконец, как можно определить эффективность процесса. В зависимости от ответов на эти вопросы становится возможным и изменение ведомственной нормативной базы.

Кроме того, необходимо обратить внимание на следующий момент. Государственная программа Российской Федерации «Юстиция», утвержденная распоряжением Правительства Российской Федерации от 04.04.2013 № 517-р, в рамках подпрограммы «Регулирование государственной политики в сфере исполнения уголовных наказаний» закрепляет до IV квартала 2016 года осуществление комплекса мероприятий по созданию условий для подготовки освобождающихся лиц к дальнейшей постпенитенциарной адаптации через службу пробации (поскольку появление такой службы предусмотрено Концепцией долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 17.11.2008 № 1662-р) [5]. Однако в перечне мер правового регулирования в сфере реализации данной госпрограммы информация о принятии правовых актов о пробации ни в краткосрочной, ни в среднесрочной перспективе не содержится.

В-третьих, нормативное регулирование имеет определенную проблематику и в рамках реализации процесса подготовки осужденных к освобождению.

Так, достаточно остро стоит проблема взаимодействия сотрудников УИС и ОВД на местах в части работы с запросами в отношении лиц, освобождающихся из мест лишения свободы. По данным ГУФСИН России по Самарской области, процент запросов, на которые из ОВД не поступило ответа, остается стабильно высоким: в 2010 году он составил 41 % (2444 из 6008), в 2011 году – 68 % (4583 из 6711), в 2012 году – 58 % (2471 из 4228) [6].

Очевидно, что отсутствие информации, запрос на которую поступил в органы внутренних дел, не позволяет сотрудникам групп социальной защиты эффективно организовать дальнейшее взаимодействие с субъектами социальной среды по вопросам трудового и бытового устройства освобождаемого лица, поскольку необходимо как минимум иметь достоверные сведения о том, куда и к кому освобождается осужденный.

Не имеет достаточной правовой регламентации и межведомственное взаимодействие по вопросам подготовки к освобождению осужденных – иностранных граждан. Особенности порядка подготовки к освобождению осужденного, имеющего гражданство другого государства, детально в нормативных актах не регламентированы.

Государственная программа «Юстиция» предусматривает обеспечение пользователям информационных ресурсов уголовно-исполнительной системы возможности доступа к сети связи общего пользования, сетям взаимодействующих федеральных органов исполнительной власти на основе межведомственных регламентов и соглашений (II квартал 2013 года) и предполагает участие в создании и развитии межведомственных сетей передачи шифрованной информации органов государственной власти, организации на их основе межведомственного электронного документооборота, комплексов информационного взаимодействия (IV квартал 2018 года) [7]. Однако на IV квартал 2013 года проблема доступа к сетевым ресурсам других ведомств до конца не решена. Сроки же организации передачи информации в рамках межведомственного электронного документооборота являются (по смыслу программы) заключительными, поэтому работа в данном направлении должна быть начата уже сейчас.

И наконец, немаловажным вопросом является необходимость изменения ведомственных нормативных актов в связи с проведением оргштатных мероприятий в структуре УИС. Так, на

сегодняшний день в учреждениях исполнения наказания в виде лишения свободы, находящихся на территории Самарской области, фактическая численность сотрудников групп социальной защиты составляет 20 человек. В 12 исправительных учреждениях (57 % от общего числа учреждений) штатная и (или) фактическая численность группы представлена одним сотрудником. В этом случае нагрузка на сотрудника превышает 1000 человек, что существенно выходит за рамки установленных нормативов. Кроме того, основные трудозатраты старшего инспектора (инспектора) группы связаны с несвойственными по должности функциональными обязанностями: приемом и увольнением осужденных, оформлением отпусков, СНИЛС, медицинских полисов и т. п. В федеральных казенных учреждениях лечебно-профилактическое учреждение «Областная соматическая больница» и лечебно-профилактическое учреждение «Областная туберкулезная больница» приказом ФСИН России от 17.03.2008 № 154 должности социальных работников в штатном расписании учреждений не предусмотрены, их функции выполняют сотрудники отделов по воспитательной работе или начальники отрядов (выполняя, таким образом, функции за рамками должности). Такая же ситуация складывается по СИЗО [8]. Поэтому представляется необходимым определить нормативную нагрузку сотрудников указанных подразделений, приведя в соответствие с этими нормативами приказы ФСИН России, определяющие штатную численность начальствующего состава и служащих ИУ, ЛПУ, СИЗО УИС. При установлении нормативов должно быть принято во внимание, что увеличение объема индивидуальной работы с осужденным в общем объеме трудозатрат позволит более успешно подготовить его к освобождению.

Таким образом, обобщая сказанное, следует выделить ряд постановочных проблем нормативно-правового обеспечения процесса ресоциализации и сформулировать предложения по их решению.

Вполне логично, что в условиях разделения полномочий по решению вопросов ресоциализации в первую очередь необходимо сформировать системный подход к правовому регулированию указанного выше процесса. В настоящее время в законодательстве используются различные термины, характеризующие процесс возвращения осужденного к позитивным социальным связям и право послушному поведению; отсутствует четкое представление не только о

направлениях ресоциализационной деятельности, но и о субъектах, которые должны их реализовывать, и об этапах этой деятельности.

Считаем, что необходимо унифицировать нормативную терминологию, закрепив законодательно толкование дефиниций, характеризующих процесс возвращения осужденного к позитивным социальным связям, одобряемым обществом социальным функциям и правопослушному поведению. Представляется целесообразным в рамках единого адаптационного процесса в сфере пенитенциарных отношений выделить три основных направления, а именно:

- пенитенциарная социализация (адаптация к пенитенциарной среде);
- пенитенциарная ресоциализация (сохранение и упрочение социальных позитивных связей, формирование и укрепление способностей и мотиваций, связанных с подготовкой к жизни после завершения срока наказания);
- постпенитенциарная социализация (адаптация к свободной жизни и нормальным общественным отношениям).

На нормативном уровне требуется определить направления деятельности в рамках указанного процесса, круг субъектов, ответственных за реализацию этих направлений, и круг субъектов, применительно к которым они должны быть реализованы. Это тем более важно сделать в формате внесения изменений в действующее законодательство, поскольку данные, содержащиеся в перечне мер правового регулирования в сфере реализации Государственной программы Российской Федерации «Юстиция», не содержат информации о принятии в среднесрочной перспективе нормативных правовых актов о probationi.

Осуществляя подготовку осужденных к освобождению, сотрудники учреждений ФСИН России взаимодействуют с подразделениями МВД, ФМС и Минюста России. Однако осуществление такого взаимодействия осложняется отсутствием нормативной базы, регулирующей порядок электронного документооборота, обмена информацией, ее хранения и обеспечения информационной безопасности. Существующих соглашений о сотрудничестве недостаточно для решения этого вопроса.

Путь решения указанной проблемы может быть найден посредством внесения изменений в существующие межведомственные соглашения о сотрудничестве и создания межведомственных нормативных актов, регулирующих по-

рядок электронного документооборота, обмена информацией, включая доступ к ведомственным информационным системам, ее хранения и обеспечения информационной безопасности.

Представляется необходимым урегулировать особенности подготовки к освобождению иностранных граждан, отбывающих наказание на территории РФ.

Кроме того, нужно в обязательном порядке внести изменения в ведомственные приказы, определяющие штатную численность начальствующего состава и служащих ИУ, ЛПУ, СИЗО УИС, установив нормативную нагрузку сотрудников групп социальной защиты осужденных, приведя в соответствие с этими нормативами приказы ФСИН России, поскольку следствием оптимизации численности сотрудников учреждений и органов УИС стало сокращение числа сотрудников подразделений, на которых возложены функции по подготовке осужденных к освобождению, в частности групп социальной защиты. ♦

1. Официальный сайт ФСИН России (статистические данные). – URL: <http://фсин.рф> (дата обращения: 13.11.2013).

2. Потребности в социальных услугах лиц, освободившихся из мест лишения свободы // Отчет по итогам социологического исследования. – Самара, 2012. – С. 78.

3. Документы Совета Европы, касающиеся исполнения наказаний и иных мер уголовно-правового характера, обращения с правонарушителями и содержания под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений. – М., 2011. – С. 117.

4. URL: http://sartracc.ru/Law_ex/testion.pdf (дата обращения: 13.11.2013).

5. URL: <http://www.pravo.gov.ru/proxy/ips/> (дата обращения: 12.11.2013).

6. Форма СЗО-1 (ежегодные отчеты ГУФСИН России по Самарской области о работе групп социальной защиты осужденных (отчетный период – 2010, 2011, 2012 гг.) [Электронный ресурс] / доступ из АИС «Статистика УИС» ФСИН России (дата обращения: 12.12.2013).

7. URL: <http://www.pravo.gov.ru/proxy/ips/> (дата обращения: 12.11.2013).

8. Приказ ФСИН России от 17.03.2008 № 154 «Об утверждении примерных структур и расчетов штатной численности начальствующего состава, рабочих и служащих исправительных учреждений, лечебно-профилактических учреждений, следственных изоляторов уголовно-исполнительной системы и методических рекомендаций по разработке их штатных расписаний» [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 12.11.2013).