

УДК 343.8

Н.В. Ольховик

ОРГАНИЗАЦИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ УГОЛОВНО-ИСПОЛНИТЕЛЬНЫХ ИНСПЕКЦИЙ

Рассматриваются проблемы реформирования уголовно-исполнительных инспекций в свете создания в России службы пробации. Отмечается, что среди ученых и практиков еще не существует единого мнения об организационных и функциональных аспектах деятельности будущей Службы пробации в России. Автор приходит к выводу, что в настоящее время необходимо совершенствовать деятельность уже существующих уголовно-исполнительных инспекций Федеральной службы исполнения наказаний России и постепенно создавать на их базе прообраз службы пробации.

Ключевые слова: *уголовно-исполнительное право, альтернативы лишению свободы, наказания без изоляции от общества, непенициарный режим, ресоциализация осужденных, социализация.*

Гуманизация современной уголовной политики сопровождается реформированием уголовного, уголовно-процессуального и уголовно-исполнительного законодательства, уголовно-исполнительной системы, а также активизацией деятельности различных государственных и общественных институтов по ресоциализации осужденных и предупреждению преступности в целом. Количество осужденных к наказаниям и иным мерам уголовно-правового характера без изоляции от общества, в отношении которых ведут работу уголовно-исполнительные инспекции Федеральной службы исполнения наказаний, сопоставимо по численности с осужденными, отбывающими наказание в виде лишения свободы. Широкая практика применения альтернативных санкций, их постоянное реформирование способствовали существенному повышению доли лиц, состоящих на учетах уголовно-исполнительных инспекций, которые по степени социально-нравственной испорченности оказались более запущенными по сравнению с аналогичной категорией осужденных еще несколько лет назад. Это не могло не сказаться на уровне преступности осужденных, состоящих на учетах уголовно-исполнительных инспекций, который ежегодно возрастает. Если к этому добавить исполнение инспекциями домашнего ареста и предполагаемую передачу уголовно-исполнительным инспекциям надзора за освобожденными из мест лишения свободы, которые будут относиться к еще более социально запущенной категории лиц, а исполняться все теми же уголовно-исполнительными инспекциями, то указанные обстоятельства свидетельствуют о необходимости реформирования уголовно-исполнительных инспекций Федеральной службы исполнения наказаний.

Прежде всего, реформирование уголовно-исполнительных инспекций связывается учеными с решением вопроса о расширении стоящих перед инспекциями задач и создании на их базе прообраза службы пробации, которая бы выполняла как досудебные (предоставление суду необходимой информации о личности подсудимого и помощь суду в вынесении оптимального приговора по делу), так и послесудебные функции (исполнение наказаний и иных

мер, не связанных с лишением свободы, осуществление контроля за осужденными; оказание поддержки и помощи осужденным, отбывающим наказания, связанные и не связанные с лишением свободы, а также их семьям; оказание поддержки и помощи жертвам преступлений) [1, с. 39–52].

Положение об уголовно-исполнительных инспекциях ставит перед ними только так называемые «послесудебные» задачи, к числу которых относятся: исполнение наказаний в виде обязательных работ, лишения права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью и исправительных работ, ограничения свободы; осуществление контроля за поведением условно осужденных, осужденных, которым судом отсрочено отбывание наказания, а также предупреждение преступлений и иных правонарушений лицами, состоящими на учете в инспекциях. Практика показывает, что уголовно-исполнительные инспекции в настоящее время сосредоточены в основном на выполнении только части уже сформулированных задач: исполнении перечисленных наказаний и мер уголовно-правового характера, осуществлении контроля за осужденными. Существуют серьезные недостатки при проведении с осужденными воспитательной работы и реализации других направлений деятельности по предупреждению совершения подучетными новыми преступлений, которые отчасти компенсируются участием уголовно-исполнительных инспекций в оказании социальной помощи, поддержки и защиты осужденных без изоляции от общества посредством своевременного информирования других субъектов о необходимости оказания адресной помощи в получении документов, удостоверяющих личность, в трудоустройстве, решении жилищных проблем, а также разьяснения осужденным их прав, реализация которых влияет на исполнение наказаний и иных мер уголовно-правового характера.

Расширение функций уголовно-исполнительных инспекций невозможно без увеличения штатной численности сотрудников. Норматив штатной численности сотрудников в настоящее время определяется постановлением Правительства Российской

Федерации и составляет 2,1 % среднегодовой численности осужденных, состоящих на учете. Средняя нагрузка на одного инспектора по-прежнему высока, несмотря на последовательно принимаемые Федеральной службой исполнения наказаний меры по расширению штатов уголовно-исполнительных инспекций за счет образования уголовно-исполнительных инспекций со своими филиалами, введения должности психолога, а также должностей, непосредственно не связанных с осуществлением контроля за осужденными и предупреждения совершения ими новых преступлений. Эта деятельность Федеральной службы исполнения наказаний, безусловно, заслуживает поддержки, поскольку повышает уровень, значимость инспекций, престиж службы.

В то же время, на наш взгляд, при определении оптимальной численности инспекторов и старших инспекторов уголовно-исполнительных инспекций следует учитывать не только количество осужденных, состоящих на учете, но и время, затрачиваемое сотрудниками на выполнение основных функций, размеры территории, обслуживаемой инспекцией, и годовой эффективный фонд времени работы одного инспектора. Такой подход позволяет оптимизировать численность сотрудников – непосредственных исполнителей, исключая руководителей и работников, осуществляющих счетно-бухгалтерские, делопроизводственные, снабженческо-бытовые и административно-хозяйственные функции в уголовно-исполнительных инспекциях, а также технический персонал.

Для реализации этих положений было измерено время, затрачиваемое инспектором на выполнение одной функции в отношении одного осужденного. При этом учитывалось время на подготовительно-заключительные работы и обслуживание рабочего места, на отдых и личные надобности, на передвижение сотрудника в пределах здания, где располагается инспекция. Проведя такое исследование в отношении нескольких сотрудников в разных уголовно-исполнительных инспекциях, были получены средние показатели (нормы) времени, затрачиваемые на выполнение каждой функции.

В итоге, на принятие одного приговора (определения, постановления) суда к исполнению, включая их регистрацию в журнале входящих документов и журнале учета осужденных, изучение, подготовку и направление извещений (сообщений), оформление личного дела осужденного, заполнение контрольно-срочковой и сторожевой карточек, приходится 1,2 часа.

Для привлечения одного осужденного к отбыванию наказания без изоляции от общества или к исполнению требований приговора суда об условном осуждении либо отсрочки отбывания наказания (ст. 82 УК РФ) необходимо от 1,9 до 2,3 часа.

Контроль за исполнением одним осужденным требований приговора суда о лишении права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью требует 52,4 часа. В эту

норму включается время, затрачиваемое инспектором: на проверку выполнения администрацией организации требований приговора суда о лишении права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью; подготовку и направление представления в адрес представителей власти, государственных служащих, служащих органов местного самоуправления, лиц, выполняющих управленческие функции в коммерческих или иных организациях, не исполняющих требования приговора суда; проведение беседы с осужденным в случае неисполнения им требований приговора суда, составление справки и взятие объяснения с осужденного; подготовку и направление сообщений в заинтересованные инстанции о продлении осужденному срока наказания; проведение воспитательной работы с осужденным (беседа, выступление на собрании и т.п.); проверку осужденного по спецучетам.

Осуществление контроля за отбыванием обязательных работ одним осужденным требует 44,76 часа. Это время инспектор затрачивает на проверку поведения осужденного по месту работы, включая составление справки; проверку осужденного по спецучетам; ведение суммарного учета отработанного осужденным времени; взаимодействие с администрацией организации, в которой отбываются обязательные работы; проведение беседы с осужденным, нарушившим порядок и условия отбывания обязательных работ с оформлением объяснения и предупреждения о замене; оформление представления в суд об освобождении осужденного от отбывания обязательных работ или замене обязательных работ в порядке амнистии.

На осуществление контроля за отбыванием осужденными исправительных работ затрачивается 91,15 часа. Этого времени достаточно: для проверки осужденных по месту жительства и в общественных местах; ведения учетной карточки и личного дела; проверки правильности удержаний из заработной платы осужденного; проведения бесед с осужденными, с их родственниками и лицами, оказывающими влияние на осужденных; посещения осужденных по месту работы, проведения бесед с осужденными и администрацией организации; оформления материалов в прокуратуру для решения вопроса о привлечении виновных должностных лиц к ответственности; проведения беседы с осужденным, нарушившим порядок и условия отбывания исправительных работ с оформлением объяснения и предупреждения о замене; оформления представления в суд об освобождении осужденного от отбывания исправительных работ по амнистии или замене исправительных работ более строгим наказанием.

На осуществление контроля за одним условно осужденным инспектор в среднем затрачивает 87,83 часа. Показатель исчислялся исходя из суммарной продолжительности: подготовки и направления осужденному письменного уведомления о необходимости явки в уголовно-исполнительную инспекцию; проведения разъяснительной беседы с

осужденным при постановке его на учет с оформлением подписки и составлением справки по результатам проведенной беседы, составлением анкетных данных осужденного; подготовки уведомления администрации организации, учебного заведения и лечебного учреждения о возложении на условно осужденного обязанности не менять места работы или учебы без уведомления инспекции, пройти курс лечения от алкоголизма, наркомании, токсикомании или венерического заболевания; оформление регистрационного листа на осужденного с обязанностью являться для регистрации в инспекцию; проверки осужденного по спецучетам; участия в профилактических мероприятиях, проводимых органом внутренних дел, включая составление справки; осуществления контроля за выполнением осужденным возложенных на него обязанностей; подготовки представления и материалов в суд об отмене условного осуждения по основаниям ч. 1 ст. 74 УК РФ; беседы с осужденным, не исполняющим возложенные на него обязанности или допустившим нарушение общественного порядка, с оформлением объяснительной и предупреждения; осуществления привода осужденных, уклоняющихся от явки в инспекцию; подготовки представления и материалов в суд об изменении обязанностей условно осужденного либо об отмене условного осуждения по основаниям ч. 3 ст. 74 УК РФ.

Контроль за осужденным с отсрочкой отбывания наказания требует 51,02 часа. Показатель исчислялся исходя из суммарной продолжительности выполнения инспектором следующих функций: подготовки и направления осужденному письменного уведомления о необходимости явки в инспекцию; проведения разъяснительной беседы с осужденным при постановке его на учет с оформлением подписки и составлением справки по результатам проведенной беседы, составлением анкетных данных осужденного; содействия осужденному в трудоустройстве и оформлении извещения по месту работы осужденного; проверки осужденного по специальным учетам по месту жительства; проведения профилактических бесед с осужденным и его родственниками; взаимодействия с органами опеки и попечительства по контролю за поведением осужденного; подготовки представления и материалов в суд об отмене отсрочки отбывания наказания

Проведение первоначальных мероприятий по розыску осужденного, местонахождение которого неизвестно, занимает в среднем 4,3 часа.

Следует обратить внимание на то, что приведенные показатели не учитывают время, которое сотрудник должен затратить на дорогу до места жительства или места работы осужденного, места проведения профилактического или контрольного мероприятия, места нахождения государственного, муниципального органа, учреждения, организации, места проведения другого мероприятия, требующего выезда сотрудника для выполнения своих обязанностей. Как представляется, вышеперечисленные

нормы времени должны быть увеличены на коэффициенты, соответствующие расстоянию до конкретного места выполнения инспектором своих обязанностей.

Используя вышеперечисленные показатели, можно рассчитать суммарную трудоемкость функций, выполняемых сотрудниками в год. Для этого норматив времени выполнения отдельной функции умножается на количество осужденных, в отношении которых необходимо эту функцию осуществить. Рассчитав суммарную трудоемкость функций, выполняемых сотрудниками уголовно-исполнительных инспекций, можно определить нормативную численность инспекторов и старших инспекторов уголовно-исполнительных инспекций, которая будет зависеть от годового эффективного фонда времени работы одного инспектора.

Эта методика, на наш взгляд, применима для расчета численности инспекторов и старших инспекторов как межрайонных уголовно-исполнительных инспекций, так и их филиалов и позволяет устанавливать численность персонала в зависимости от четырех критериев одновременно: трудоемкости выполняемой функции, количества осужденных, размеров территории, обслуживаемой инспекцией, и годового эффективного фонда времени работы одного инспектора.

К числу факторов, отрицательно влияющих на позитивную деятельность уголовно-исполнительных инспекций, относится все еще слабое их материально-техническое обеспечение [2, с. 9–10], недостаточная профессиональная подготовка сотрудников. Серьезной проблемой является и профессиональная деформация сотрудников уголовно-исполнительных инспекций, которая, в частности, выражается в негативном отношении к каким-либо переменам в их деятельности, стремлением работать «по-старинке», без учета особенностей отдельных категорий осужденных, состоящих на учетах, а также игнорируя возможность взаимодействия с другими субъектами, которые могут оказать им содействие в исправлении осужденных и предупреждении совершения ими новых преступлений. В этой связи особо показательны результаты исследования об отношении начальников и инспекторов уголовно-исполнительных инспекций к деятельности психологов, которые были введены в штаты инспекций совсем недавно: 95 % опрошенных сотрудников уголовно-исполнительных инспекций никогда не обращались за консультацией к психологу, 12 % из них – «скорее не обратятся, так как в этом не нуждаются», 19 % опрошенных считают, что лучше бы ввели дополнительную должность инспектора [3, с. 39–52].

Все это свидетельствует о необходимости развития дополнительного профессионального образования сотрудников уголовно-исполнительных инспекций. Следует отметить, что для сотрудников уголовно-исполнительных инспекций действует только ведомственная система дополнительного профессионального образования. Повышение сотрудником

своей квалификации в гражданских вузах, прямо сказать, не всегда поощряется на практике со ссылкой на служебную необходимость. Хотя единственным подходом профессионального обучения указанной категории лиц в рамках ведомственных профессионально-образовательных программ является также обучение с отрывом от служебной деятельности. Реальные финансовые возможности территориальных органов уголовно-исполнительной системы и характер служебной деятельности сотрудника уголовно-исполнительной инспекции не позволяющий охватить обучение весь персонал, в этом нуждающийся, что сказывается на эффективности существующей системы подготовки кадров для уголовно-исполнительных инспекций, их профессионализме и деятельности по предупреждению преступлений среди подучетного контингента. Так, например, только в 2011 г. надзирающими прокурорами внесено в УИС 2681 представление об устранении нарушений законов при исполнении наказаний и иных мер уголовно-правового характера без изоляции от общества. Притом количество вынесенных прокурорских представлений из года в год растет (2384 представления – в 2010 г.). По результатам рассмотрения представлений привлечено к дисциплинарной ответственности 838 сотрудников УИС, в то время как в 2010 г. – 589 человек [4, с. 12–13].

Требуют решения и существующие проблемы взаимодействия уголовно-исполнительных инспекций с органами внутренних дел, Федеральной миграционной службой, службой занятости, прокуратурой, судами, федеральными органами государственной власти, органами местного самоуправления, а также общественными объединениями. Так, проблемы взаимодействия уголовно-исполнительных инспекций с органами внутренних дел обусловлены тем, что в совместном приказе (Регламенте) не указаны направления, формы и методы их взаимодействия по вопросам розыска осужденных, скрывшихся от контроля уголовно-исполнительных инспекций, посещения осужденных по месту жительства и месту работы, доставления осужденных-нарушителей в инспекцию и суд.

Аналогичная ситуация складывается и в процессе взаимодействия уголовно-исполнительных инспекций с территориальными органами Федеральной миграционной службы. Отсутствие совместных ведомственных актов иногда не позволяет сотрудникам уголовно-исполнительных инспекций своевременно привлечь осужденного, не имеющего документов, удостоверяющих личность, к исполнению требований приговора суда, особенно, если это связано с его трудоустройством. Как показывает практика, самостоятельное обращение осужденного в территориальные органы Федеральной миграционной службы о выдаче паспорта гражданина РФ или временного удостоверения личности гражданина РФ очень часто не дает положительных результатов. В выдаче этих документов осужденным, как правило, отказывается из-за отсутствия у них регистрации

по месту жительства или месту пребывания либо платежного документа, подтверждающего оплату государственной пошлины. Следует отметить и то, что сроки выдачи паспорта гражданина Российской Федерации, предусмотренные приказом МВД РФ от 28 декабря 2006 г. № 1105 «Об утверждении административного регламента Федеральной миграционной службы по предоставлению государственной услуги по выдаче, замене и по исполнению государственной функции по учету паспортов гражданина Российской Федерации, удостоверяющих личность гражданина Российской Федерации на территории Российской Федерации» (10 дней или 2 месяца со дня принятия всех необходимых документов) либо временного удостоверения личности (30 дней), существенно превышают установленный срок для привлечения осужденных к исполнению требований приговора суда. Процесс получения документов, удостоверяющих личность, еще более затягивается, если это касается осужденных, ранее не проживавших на территории соответствующего субъекта РФ, тем более граждан государств СНГ.

Не решает эту проблему, хотя и является необходимым в плане правового просвещения осужденного, и положение Инструкции по организации исполнения наказаний и мер уголовно-правового характера без изоляции, утвержденной приказом Минюста РФ № 142 от 20 мая 2009 г., в котором указывается, что во время первоначальной беседы с осужденным при постановке на учет инспекция обязана разъяснить «гражданину Российской Федерации, не имеющему документов, удостоверяющих личность, о необходимости обращения (имеется в виду обращение самого осужденного. – *Н.О.*) в территориальный орган Федеральной миграционной службы по месту пребывания или по месту фактического проживания для получения временного удостоверения личности гражданина либо паспорта, а также о наступлении административной ответственности за отсутствие указанных документов и регистрации». Дело в том, что нормативные акты, которыми руководствуются органы Федеральной миграционной службы, пока не предусматривают особо порядка оформления документов, удостоверяющих личность гражданина Российской Федерации.

Неадекватным образом осуществляется и взаимное информирование двух ведомств о нарушениях осужденными без изоляции от общества установленных правил пребывания на территории Российской Федерации. Все это, без сомнения, сказывается на эффективности деятельности уголовно-исполнительных инспекций.

В то же время требование Инструкции о разъяснении осужденному права на обращение в органы социальной защиты населения для оказания социальной помощи при тяжелом материальном положении, в том числе для оплаты оформления документа, удостоверяющего личность, представляется уместным, поскольку Федеральный закон от 10.12.1995 г. № 195-ФЗ «Об основах социального обслуживания

населения в Российской Федерации» предусматривает порядок предоставления такой помощи.

В настоящее время сотрудничество уголовно-исполнительных инспекций с органами федеральной государственной службы занятости населения (далее – Служба занятости) практически сведено на нет. Прежде всего, это объясняется изменением законодательства, которое в настоящее время предусматривает иные механизмы организации исполнения обязательных и исправительных работ, в которых не участвуют органы службы занятости населения. Однако часть функций, ранее выполняемых работниками этой службы, сегодня осуществляют сотрудники уголовно-исполнительных инспекций, которые в большей степени (по сравнению с органами местного самоуправления) заинтересованы в наличии «работающего» перечня организаций для исполнения этих наказаний, в разнообразии форм привлечения осужденных к труду. В этом плане следует согласиться с мнением С.В. Чубракова о нецелесообразности игнорировать имеющуюся в службе занятости специально собранную информацию о вакансиях рабочих мест, а также опыт специалистов этой службы для решения возникающих проблем [5, с. 160].

Таким образом, исключение органов службы занятости из числа субъектов, участвующих в организации исполнения наказаний в виде обязательных и исправительных работ, повлекло увеличение нагрузки на сотрудников инспекций, а следовательно, отвлечение их от выполнения собственных функций по исполнению наказаний и иных мер уголовно-правового характера без изоляции от общества.

Не менее злободневной является проблема сосредоточенности уголовно-исполнительных инспекций только на осуществлении контроля за лицами, состоящими на учете, и наличии серьезных недостатков в организации воспитательной работы с осужденными и предупреждению совершения ими новых преступлений. Эту задачу невозможно решить без привлечения к деятельности инспекций дополнительных человеческих ресурсов. Исходя из этого, особое внимание приобретает вопрос о привлечении общественности к исполнению наказаний и иных мер уголовно-правового характера, не связанных с изоляцией от общества. Следует заметить, что действующее законодательство (ст. 23 УИК РФ) из всех возможных представителей общественности говорит только об общественных объединениях и строго определенных направлениях их деятельности, а именно оказывать содействие в работе учреждений и органов, исполняющих наказания, принимать участие в исправлении осужденных, а также на основании и в порядке, предусмотренных законодательством Российской Федерации, осуществлять общественный контроль за деятельностью этих учреждений. Если к этому добавить, что общественный контроль за деятельностью уголовно-исполнительных инспекций в настоящее время невозможен ибо зако-

нодательство Российской Федерации не предусматривает оснований и порядка его осуществления за этими учреждениями, то весьма актуальной является позиция В.А. Уткина о том, что по действующему законодательству участие общественности «в уголовно-исполнительной деятельности на порядок ниже, чем в ИТК РСФСР 1970 г. и ранее действовавших нормативных актах [6, с. 146].

Работающий в советский период институт общественных помощников (инспекторов) прекратил свое существование. Исключение в этом плане составляли несколько регионов Российской Федерации. В 2001 г. на федеральном уровне принимается Примерное положение об общественных инспекторах уголовно-исполнительных инспекций территориальных органов уголовно-исполнительной системы МЮ РФ, утвержденное Приказом ГУИН МЮ РФ № 212 от 22 ноября 2001 г. Однако, не просуществовав два года, этот Приказ отменяется в связи с тем, что не прошел регистрацию в Минюсте России. Таким образом, на сегодняшний день отсутствуют какие-либо нормативно-правовые акты, предусматривающие организационно-правовые механизмы привлечения общественных объединений к деятельности уголовно-исполнительных инспекций.

ЛИТЕРАТУРА

1. Хуторская Н.Б. Организация и деятельность службы пробации за рубежом. Альтернативы тюремному заключению в Российской Федерации // Материалы Международн. конф. М.: ПРИ, 2001. С. 39–52.
2. Зарембинская Е.Л. Об итогах работы уголовно-исполнительных инспекций территориальных органов ФСИН России по исполнению наказаний, не связанных с изоляцией осужденных от общества, за 2010–2011 годы и задачах на 2012–2013 годы // Материалы IV Всерос. совещ. начальников уголовно-исполнительных инспекций и заместителей начальников территориальных органов ФСИН России, осуществляющих координацию и контроль их деятельности... Геленджик, 2012. С. 3–11.
3. Коновалова М.Ю. Уголовно-исполнительные инспекции: специфика психологического обеспечения и модели деятельности психологов // Психологическое обеспечение уголовно-исполнительных инспекций. Сб. материалов проблемного семинара. М.: ФСИН России, 2007. С. 39–52.
4. Попков С.М. Прокурорский надзор за законностью исполнения наказаний, не связанных с лишением свободы // Материалы IV Всерос. совещ. начальников уголовно-исполнительных инспекций и заместителей начальников территориальных органов ФСИН России, осуществляющих координацию и контроль их деятельности... Геленджик, 2012. С. 12–17.
5. Чубраков С.В. Уголовное наказание в виде обязательных работ. Томск: Изд-во НТЛ, 2005. 220 с.
6. Уткин В.А. Правовые основы неучастия общественности в реализации уголовно-исполнительной политики // Проблемы теории наказания и его исполнение в новом Уголовном и Уголовно-исполнительном кодексах России: материалы науч.-практич. конф. М., 1997. С. 143–147.