

УГОЛОВНО-ИСПОЛНИТЕЛЬНОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО

Научная статья

УДК 343.81

doi: 10.33463/2687-122X.2024.19(1-4).3.368-374

ЗАКОН ОБ УЧРЕЖДЕНИЯХ ОБЪЕДИНЕННОГО ТИПА: ВЗГЛЯД ПАРЛАМЕНТАРИЯ

Юрий Петрович Синельщиков^{1,2}

¹ Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации, г. Москва, Россия, sinelshikov@duma.gov.ru

² Институт экономики, управления и права МГПУ, г. Москва, Россия

Аннотация. 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”» 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, поскольку сокращаются организационно-финансовые затраты на перемещение осужденных и их конвоирование, повышается эффективность материально-технического обеспечения учреждения, экономятся силы и средства по 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 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. Потребуется новый тип руководителя, расширение штата сотрудников, имеющих высокую квалификацию, знания, навыки и соответствующий опыт. Необходимо обеспечить изоляцию различных категорий осужденных, безопасность и поддержание режима. Следует учитывать и неоднозначное отношение местных жителей к подобному строительству. Мнение о том, что в учреждениях объединенного типа могли бы находиться также воспитательные колонии, лечебные исправительные учреждения и арест-



УГОЛОВНО-ИСПОЛНИТЕЛЬНОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО

ные дома, не было поддержано депутатами Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации. Тем не менее этот вопрос не закрыт, он подлежит более широкому обсуждению с участием специалистов, в том числе на страницах данного журнала, что, возможно, позволит внести на рассмотрение в Государственную Думу соответствующий законопроект.

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

Для цитирования

Синельщиков Ю. П. Закон об учреждениях объединенного типа: взгляд парламентария // Уголовно-исполнительное право. 2024. Т. 19(1–4), № 3. С. 368–374. DOI: 10.33463/2687-122X.2024.19(1-4).3.368-374.

PENAL LEGISLATION

Original article

THE LAW ON JOINT-TYPE INSTITUTIONS: A PARLIAMENTARIAN'S VIEW

Yuri Petrovich Sinelshchikov^{1, 2}

¹ State Duma of the Federal Assembly of the Russian Federation, Moscow, Russia, sinelshchikov@duma.gov.ru

² Institute of Economics, Management and Law of the MSPU, Moscow, Russia

Abstract. Federal Law No. 126-FZ of May 29, 2024 “On Amendments to Article 6 of the Law of the Russian Federation “On Institutions and Bodies of the Penal Enforcement System of the Russian Federation”” provides for the creation of institutions of a combined, so-called hybrid type. It is planned to concentrate correctional institutions and pre-trial detention facilities in a single center, modernize and unify existing technologies in the field of regime maintenance and development of the production sector, as well as provide a reasonable approach to creating conditions for the detention of convicts, suspects and accused. Correctional institutions of the combined type are beneficial to the state, since the organizational and financial costs of moving convicts and escorting them are reduced; the efficiency of logistical support of the institution is increased; forces and means for the protection of convicts are being saved; it is possible to create modern production facilities that could employ all categories of convicts, while solving the problem of eliminating dilapidated facilities in order to improve the conditions of detention of convicts, suspects and accused. The article discusses some problematic issues that will have to be taken into account when implementing the reform. The main thing is the additional allocation of material and financial resources for the construction of centers or the reconstruction of old institutions; the creation of a modern socio-economic environment for employees working in the institution and their family members; a new type of head will be required, the expansion of staff with high qualifications, knowledge, skills and relevant experience; it is necessary to ensure the isolation of various categories of convicts, security and

maintenance of the regime. The ambiguous attitude of local residents towards such construction should also be taken into account. The opinion that educational colonies, medical correctional institutions and detention houses could also be located in joint-type institutions was not supported by deputies of the State Duma. Nevertheless, this issue is not completely closed. It is subject to broader discussion with the participation of specialists, including on the pages of this journal, which may allow the relevant draft law to be submitted to the State Duma.

Keywords: correctional institutions of the combined type, educational colonies, medical correctional institutions, detention houses

For citation

Sinelshchikov, Yu. P. 2024, 'The Law on Joint-type institutions: a parliamentarian's view', *Penal law*, vol. 19(1–4), iss. 3, pp. 368–374, doi: 10.33463/2687-122X.2024.19(1-4). 3.368-374.

В 2010 г. Правительство Российской Федерации объявило о проведении масштабной реформы уголовно-исполнительной системы. Согласно Концепции развития уголовно-исполнительной системы Российской Федерации до 2020 года, утвержденной распоряжением Правительства РФ от 14 октября 2010 г. № 1772-р, к 2016 г., в стране должны были остаться только два вида исправительных учреждений – тюрьмы и колонии-поселения. Предполагалось, что в тюрьмах будут отбывать наказания лица, совершившие повторное преступление, а в колониях-поселениях – те, кто совершил преступление впервые. В рамках реформы должны были быть перепрофилированы более 700 исправительных учреждений, а также планировалось строительство 448 новых 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 руб.

Правительство Российской Федерации распоряжением от 29 апреля 2021 г. № 1138-о утвердило новую Концепцию развития уголовно-исполнительной системы Российской Федерации на период до 2030 года. Одним из важных пунктов этой Концепции является проект создания учреждений объединенного, так называемого мультирежимного или гибридного типа. В его рамках 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, свиданий с их родственниками, осуществления деятельности адвокатов и общественных организаций, судов, органов прокуратуры.

В рамках рассматриваемой Концепции Правительство РФ 1 марта 2024 г. внесло на рассмотрение в Государственную Думу законопроект, который был принят в качестве Федерального закона 29 мая 2024 г. № 126-ФЗ «О внесении изменения в статью 6 Закона Российской Федерации “Об учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы Российской Федерации”». Государственная Дума поддержала его единогласно. Однако принятие данного Закона, к сожалению, не вызвало восторга и даже оживления в зале Государственной Думы, хотя мы этого ожидали. Ведь весьма разумная, хотя и затратная, Концепция создания учреждений объединенного типа окончательно отменя-

УГОЛОВНО-ИСПОЛНИТЕЛЬНОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО

ет Концепцию развития уголовно-исполнительной системы до 2020 года «О всеобщей тюремизации» страны, так популярной в Европе, 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 уголовно-исполнительной системе, но и государству в целом:

- сокращаются организационно-финансовые затраты на перемещение осужденных и их конвоирование, поскольку следственные изоляторы и различные виды исправительных учреждений находятся в одном исправительном комплексе;

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

- экономятся силы и средства на охрану 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 соответствовать 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;

- 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;

- создание учреждений объединенного типа, в которых в перспективе будет содержаться большинство осужденных к лишению свободы, – вклад в борьбу с застаревшими «болячками» уголовно-исполнительной системы. Это ее закрытость (ФСИН России остается одной из самых закрытых и непрозрачных структур в стране), наличие фактов коррупции, избиений содержащихся лиц, их пыток и пр.

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. В силу этого потребуются современная социально-экономическая среда для сотрудников,

работающих в учреждении, и членов их семей, а также возможности для поддержания социальных связей осужденных, оптимальной транспортной доступности в целях установления контактов осужденных с их родственниками и пр. Решить вопросы доступности коммуникаций и транспортной логистики будет довольно затруднительно, особенно это касается Сибири, Урала и других регионов [1, с. 218]. Необходимо также 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 его структурных подразделений, знать особенности исполнения наказаний в отношении различных категорий осужденных, специфику содержания лиц под стражей и функционирования следственных изоляторов (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 разных категорий содержащихся лиц. На управленцев и руководящий состав таких учреждений накладывается целый ряд обязательств, которые нужно будет выполнять 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 об их невербальном общении. Как показывает практика функционирования локальных, локально-профилактических участков, помещений, функционирующих в режиме следственного изолятора, камер штрафного изолятора и помещений камерного типа, в полной мере не удавалось обеспечить изоляцию содержащихся там осужденных и заключенных, устранить их информационные контакты. Такая проблема возникнет и в учреждениях объединенного типа. В силу этого некоторые авторы высказывают опасения, что сложным вопросом в учреждениях данного типа является обеспечение безопасности и поддержание режима [1, с. 220]. Исследователи отмечают, что при осложнении оперативной обстановки в учреждении (например, при массовых беспорядках или групповых неповиновениях осужденных) в конфликт могут быть вовлечены все категории осужденных этого учреждения, в том числе из изолированных участков [2, с. 86]. В деятельности учреждения будет присутствовать и 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, – это функционирование института тюремного служения, реализация осужденными свободы совести и вероисповедания, 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. Что с ними произойдет при передислокации исправительных учреждений за пределы городов и создании учреждений объединенного типа? Сколько придется создавать объектов для проведе-

УГОЛОВНО-ИСПОЛНИТЕЛЬНОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО

ния религиозных обрядов, учитывая различия осужденных в вероисповедании, а также необходимость соблюдения принципа раздельного содержания различных категорий осужденных? [1, с. 221].

6. Следует учитывать неоднозначное отношение местных жителей к строительству по соседству с их домами учреждений с «высокими заборами» и «колочей 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, и т. п. В других случаях, когда населенный пункт благоустроен, граждане, возможно, будут высказывать недовольство. Так, жители г. Улан-Удэ «бунтуют против строительства суперколонии на 3000 мест»¹.

Ученые также высказывают мнение о том, 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 в состав будущих учреждений воспитательных колоний позволило бы сократить затраты на перемещение осужденных, достигших совершеннолетия, в исправительную колонию. Это также увеличило бы 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. Представляется, что число таких колоний необходимо увеличить, а в целях сокращения затрат их следует содержать во вновь создаваемых учреждениях объединенного типа.

Аналогичные доводы касаются и идеи о необходимости включения в состав учреждений объединенного типа лечебно-исправительных учреждений, которых 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 арестных домов в учреждениях объединенного типа. Главный довод при этом следующий: ни одного арестного дома в стране не создано, а потому и нечего говорить о них. Между тем отметим, 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». Имеются даже приговоры судов, в которых предусмотрена эта мера наказания. О применении этого наказания и создании 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.

В Концепции развития уголовно-исполнительной системы Российской Федерации на период до 2030 года об арестных домах, к сожалению, нет ни слова. Тем не менее вопрос о включении в систему учреждений объединенного типа воспитательных колоний, лечебных

¹ Жители Улан-Удэ выступают против строительства по соседству суперколонии на 3000 мест. URL: <https://versia.ru/zhiteli-ulan-udye-vystupayut-protiv-stroitelstva-po-sosedstvu-superkolonii-na-3000-mest> (дата обращения: 08.07.2024).

исправительных учреждений и арестных домов не закрыт. Он подлежит более широкому обсуждению с участием специалистов-практиков, в том числе на страницах этого журнала, что позволит внести в Государственную Думу соответствующий законопроект.

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 объединенного типа станут началом новой эпохи развития уголовно-исполнительной системы России.

Список источников

1. Чорный В. Н. Исправительные учреждения объединенного типа: перспективы становления и возможные риски // V Международный пенитенциарный форум «Преступление, наказание, исправление» (приуроченный к проведению в 2021 г. в Российской Федерации года науки и технологий) : сб. доп. материалов. Рязань : Академия ФСИН России, 2021. С. 216–222.

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

References

1. Chorny, V. N. 2021, 'Correctional institutions of a combined type: prospects of formation and possible risks', in *V International Penitentiary Forum "Crime, punishment, correction" (timed to coincide with the Year of Science and Technology in 2021 in the Russian Federation): Collection of additional materials*, pp. 216–222, Academy of the FPS of Russia, Ryazan.

2. Useev, R. Z. 2016, 'Multimodality of correctional institutions: causes, classification, prospects', *Criminal Justice*, iss. 1(26), pp. 81–88.

Информация об авторе

Ю. П. Синельщиков – депутат (Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации); кандидат юридических наук, заслуженный юрист Российской Федерации, доцент департамента права (Институт экономики, управления и права МГПУ).

Information about the author

Yu. P. Sinelshchikov – Deputy (State Duma of the Federal Assembly of the Russian Federation); PhD (Law), Honored Lawyer of the Russian Federation, associate professor of the Law Department (Institute of Economics, Management and Law of the MSPU).

Примечание

Содержание статьи соответствует научной специальности 5.1.4. Уголовно-правовые науки (юридические науки).

Статья поступила в редакцию 15.07.2024; одобрена после рецензирования 05.09.2024; принята к публикации 10.09.2024.

The article was submitted 15.07.2024; approved after reviewing 05.09.2024; accepted for publication 10.09.2024.