

УДК 343.829

DOI 10.33463/2687-122X.2022.17(1-4).1.025-032

НАДЕЖДА АЛЕКСАНДРОВНА КРАЙНОВА,

кандидат юридических наук, доцент,

декан юридического факультета,

Санкт-Петербургский государственный экономический университет,

г. Санкт-Петербург, Российская Федерация,

e-mail: kraynova.n@unecon.ru

ФИНАНСОВЫЕ АСПЕКТЫ РЕСОЦИАЛИЗАЦИИ ОСУЖДЕННЫХ В СИСТЕМЕ ПРИОРИТЕТНЫХ ЗАДАЧ РАЗВИТИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Для цитирования

Крайнова, Н. А. Финансовые аспекты ресоциализации осужденных в системе приоритетных задач развития Российской Федерации / Н. А. Крайнова // Уголовно-исполнительное право. – 2022. – Т. 17(1–4), № 1. – С. 25–32. – DOI : 10.33463/2687-122X.2022.17(1-4).1.025-032.

Аннотация. Реформирование судебной и правоохранительной систем как наиболее важных, обеспечивающих соблюдение законности и правопорядок в стране является одной из приоритетных государственных задач на современном этапе. Модернизация уголовно-исполнительной системы предусмотрена Концепцией развития уголовно-исполнительной системы Российской Федерации на период до 2030 года, целью которой является создание эффективной модели организации уголовно-исполнительной системы, способствующей снижению рецидива преступлений, повышению уровня доверия к пенитенциарной системе в обществе, открытости и безопасности, повышению уровня производства. На основе открытой информации исследуются данные о финансовом обеспечении пенитенциарной системы, делается вывод о его достаточности в целом, однако акцентируется внимание на неудовлетворительном объеме финансирования, выделяемого на содержание одного осужденного, улучшение питания, повышение культуры и просвещения, обеспечение воспитательного процесса, образования и профессиональной подготовки (переподготовки), индивидуализации исправительного воздействия. Анализируя финансовые аспекты постпенитенциарного периода ресоциализации осужденных, автор отмечает возможность снижения государственного финансирования в части реализации программ ресоциализации за счет привлечения ресурсов организаций и физических лиц: добровольчества, а также государственного стимулирования ресоциализационной деятельности коммерческих организаций.

Ключевые слова: ресоциализация, финансирование уголовно-исполнительной системы, осужденные, служба пробации.

© Крайнова Н. А., 2022



Статья лицензируется в соответствии с лицензией [Creative Commons Attribution-NonCommercial-ShareAlike 4.0](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/)

Национальные цели и стратегические задачи развития Российской Федерации в ближайшей перспективе, определенные в национальных проектах федерального масштаба, ориентированы на экономический рост, создание комфортной среды для жизни и развитие человеческого капитала (в соответствии с Указом Президента РФ от 7 мая 2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года»). Обозначенные векторы задают тон стратегическому развитию России, формированию принципиально новых технологичных областей жизнедеятельности, реформированию и модернизации существующих систем и технологий. В течение периода реализации национальных проектов стало понятно, что самостоятельно они неспособны (да и не должны) коренным образом изменить поступательное развитие страны, переориентировать приоритеты, отодвинуть то, что не включено в поле деятельности нацпроектов, на второй план. Не случайно, выступая на ПМЭФ-2019, глава Счетной палаты Российской Федерации А. Кудрин сказал, что «выполнение нацпроектов не приводит к достижению национальных целей и экономическому росту и что судьба нацпроектов и национальных целей лежит вне нацпроектов». Он пояснил, что «первыми приоритетами являются судебная и правоохранительная системы, потому что это стало острой проблемой, дестабилизирует ситуацию, налицо избирательное применение законодательства» (URL : <https://www.rbc.ru/economics/07/06/2019/5cfa13189a7947a381017303>). И с этим трудно не согласиться.

Судебная и правоохранительная системы как неотъемлемые элементы механизма обеспечения законности и правопорядка в обществе и государстве выполняют важную роль в поддержании безопасности. Будучи категориями системными, они характеризуются определенным консерватизмом, что обуславливает сложности в процессе реформирования, иммунитет от изменений. Система сложилась, работает по особым правилам, отлаженным схемам, любые изменения воспринимаются болезненно, реализуются сложно. Однако в настоящее время совершенно очевидно назрела необходимость коренных преобразований в судебной и правоохранительной системах, что объясняется как объективными, так и субъективными факторами.

Наиболее консервативной из систем, реализующих правоохранительные функции государства, является уголовно-исполнительная система (УИС). Специалистами отмечается достаточная сложность и многогранность уголовно-исполнительной системы, реализующей не только правоохранительную функцию государства, но и политическую, экономическую, социальную, идеологическую и ряд других. Социологический анализ уголовно-исполнительной системы приводит к выводу о том, что «система исполнения уголовных наказаний является таким социальным институтом, который играет особую роль в системе социального контроля, следовательно, представляет собой важнейший компонент системы социальной организации в целом» [1]. Такой подход позволяет рассматривать уголовно-исполнительную систему как комплексный институт, реализующий функции социального контроля в процессе исполнения уголовных наказаний посредством обеспечения безопасности путем изоляции делинквентов, воздействия на них (воспитательного, трудового и т. д.) и ресоциализации, что предопределяет особую социальную значимость УИС и специфику организации деятельности.

Начало масштабному реформированию уголовно-исполнительной системы было положено распоряжением Правительства РФ от 14 октября 2010 г. № 1772-р, которым была утверждена Концепция развития уголовно-исполнительной системы Российской Федерации до 2020 года, и распоряжением Правительства РФ от 23 декабря 2016 г. № 2808-р «О Концепции федеральной целевой программы „Развитие уголовно-

исполнительной системы (2017–2025 годы)»». Постановлением Правительства РФ от 6 апреля 2018 г. № 420 была утверждена федеральная целевая программа «Развитие уголовно-исполнительной системы (2018–2026 годы)». В 2019 г. данная федеральная целевая программа была включена в состав государственной программы «Юстиция». Важнейшим приоритетом масштабной модернизации обозначено сокращение рецидива преступлений, совершенных лицами, отбывшими наказание в виде лишения свободы, за счет повышения эффективности социальной и психологической работы в местах лишения свободы, проведение в местах лишения свободы мероприятий в целях адаптации в обществе освободившихся осужденных, в том числе с участием гражданского общества. Закрепление данной цели в нормативно-правовом акте федерального уровня говорит о понимании государством масштабов проблемы и важности мероприятий, направленных на ее решение. Распоряжением Правительства РФ от 29 апреля 2021 г. № 1138-р была утверждена Концепция развития уголовно-исполнительной системы Российской Федерации на период до 2030 года, которая еще более конкретизировала цели модернизации уголовно-исполнительной системы, акцентировав внимание на повышении ее эффективности, совершенствовании организации ее деятельности, оптимизации учреждений, обеспечении безопасности, развитии производства и формировании высокомотивированного и профессионального кадрового потенциала, роста уровня открытости и создании положительного мнения о деятельности пенитенциарной системы. 12 ноября 2021 г. заместитель председателя Совета Безопасности РФ Д. Медведев провел совещание по вопросам совершенствования деятельности уголовно-исполнительной системы РФ, в ходе которого принято решение о создании современной эффективной системы исполнения наказаний (URL : <https://ria.ru/20211112/medvedev-1758778586.html>).

Реализация масштабных задач, обозначенных в документах стратегического характера, невозможна без обеспечения соответствующей материальной базы, оптимального финансирования. Любые усилия, не подкрепленные возможностью их реализации, не смогут привести к реальному результату. В связи с этим полагаем необходимым проанализировать финансовые аспекты обеспечения стоящих перед государством задач, связанных с модернизацией уголовно-исполнительной системы, ее ориентацией на идею ресоциализации осужденных.

Вопросы финансового обеспечения ресоциализации осужденных, как представляется, следует рассматривать в двух плоскостях: это вопросы финансового обеспечения деятельности УИС и финансирования организации службы пробации, помощи и контроля за освобожденными от отбывания наказания лицами. Такая служба должна функционировать в системе Минюста России, но структурно ее следует отделить от уголовно-исполнительной системы (Федеральная служба пробации) [4, с. 69].

В отношении финансирования деятельности уголовно-исполнительной системы в целом следует отметить, что государство вкладывает достаточно большие финансовые средства в функционирование и развитие УИС. Об этом свидетельствуют цифры из расходной части утверждаемых ежегодно федеральных бюджетов. Анализ предусмотренных утвержденной 6 апреля 2018 г. федеральной целевой программой «Развитие уголовно-исполнительной системы (2018–2026 годы)» (далее – ФЦП) числовых показателей объемов финансирования мероприятий демонстрирует решимость государства осуществить значительные затраты на модернизацию УИС. Так, общий объем финансирования на момент утверждения ФЦП составил 54 943,65 млн руб. (с учетом прогноза цен на соответствующие годы), из них на капитальные вложения – 52 693,65 млн руб., прочие нужды – 2250 млн руб. По открытым данным, содержащим аналитические сведения об

исполнении ФЦП, мы можем увидеть соблюдение федеральным оператором программы обязательств по ее исполнению (табл.), однако немаловажную роль в достижении ключевых показателей будет играть работа региональных и местных операторов программы.

Таблица

Год	Паспорт программы, млн руб.	Федеральный бюджет, млн руб.	Кассовое исполнение, млн руб.
2018	2400	2400	252,95
2019	2393,48	4250,49	814,67
2020	2400	4673,75	2173,53
2021	2400	4233,65	719,34
2022	2400	2400	
2023	2400	2400	
2024	11 839,09		
2025	17 166,62		
2026	11 537,95		
Всего	54 937,14	20 357,89	3960,49

Примечание. Данные таблицы представлены по состоянию на 1 октября 2021 г. Источник: Федеральные целевые программы. URL: <https://fcp.economy.gov.ru/cgi-bin/cis/fcp.cgi/Fcp/ViewFcp/View/2020/464>.

По итогам оценки представленных показателей следует отметить существенное недо-выполнение в 2019, 2021 гг. По данным аналитики Счетной палаты РФ, по федеральной целевой программе «Развитие уголовно-исполнительной системы (2018–2026 годы)» недо-выполнение в 2019 г. составило 3435,8 млн руб., то есть 80,8 %; в 2018 г. – 89,5 % (отчет об исполнении государственной программы «Юстиция» в 2019 г. URL : <https://ach.gov.ru/upload/iblock/200/200d45a0e0e0aed254ca95607cc81121.pdf>) [13].

Оценивая экономическую эффективность реализации ФЦП, следует учитывать влияние на скорость достижения ее показателей рисков объективного и субъективного характера. Некоторые из них были изначально заложены в самой программе и являются относительно прогнозируемыми (снижение темпов роста, рецессия российской экономики, неблагоприятные социальные последствия, связанные с ростом преступности, и массовые миграционные процессы), но следует выделить и те, которые на момент принятия программы было невозможно спрогнозировать, но они оказывают влияние на реализацию всех запланированных ранее мероприятий. Мы, безусловно, говорим о пандемии коронавируса, захлестнувшей весь мир в конце 2019 г. На основании анализа данных о финансировании ФЦП можно отметить снижение в 2021 г. суммы средств, направленных на реализацию мероприятий ФЦП. Так, всего из федерального бюджета в 2018 г. было выделено 252,9528 млн руб., 2019 – 814,6709, 2020 – 2173,5344, в 2021 г. – 719,3408 млн руб.

Государственное финансирование уголовно-исполнительной системы Российской Федерации, по сравнению с другими странами, является одним из самых существенных. Так, по данным доклада экспертов Лозаннского университета, подготовленного для Совета Европы, по состоянию на январь 2020 года, «тюремный» бюджет России составляет 4,1 млрд евро (URL : https://www.newsru.com/russia/08apr2021/rus_prisons.html). Этот бюджет в целом сопоставим с бюджетом некоторых государств. Например,

бюджет Албании, где проживает почти 3 млн чел., составляет всего 4,5 млрд долл., Молдавии – 2 млрд долл. (3,5 млн чел.), Белоруссии – 8,8 млрд долл. (9,5 млн чел.). Специалисты отмечают, что ни одна другая страна Европы не может позволить себе столь масштабные траты на пенитенциарную систему. В среднем по Европе на тюремное ведомство тратится около 1–2 долл. в расчете на 1 тыс. долл. ВВП, в России эта сумма в несколько раз больше – примерно 4 долл., отмечает Ольга Киюцина, руководитель Института проблем современного общества (URL : <https://www.kommersant.ru/doc/3218170>). Столь масштабное финансирование УИС в сопоставлении с размерами стран, социально-территориальными особенностями, различиями качественных и количественных показателей преступности не вызывает вопросов. Безусловно, государство должно выделять значительные средства на содержание УИС, и это оправдано целями гуманизации системы наказаний, предупреждения рецидива преступлений, снижения в целом уровня преступности. Однако если проанализировать, на какие именно цели тратятся финансовые средства, то можно увидеть некоторый перекося в сторону затрат на капитальное строительство и техническое оснащение.

Если говорить о расходах на содержание одного осужденного в российских пенитенциарных учреждениях, то по данным, приводимым руководством ФСИН России в открытых источниках, содержание одного заключенного в российской колонии составляет около 60 тыс. руб. в год. «Непосредственные расходы федерального бюджета на содержание одного осужденного в месяц составляют в среднем 4,8 тыс. рублей, или 57,6 тыс. рублей в год» (URL : <https://iz.ru/784699/2018-09-03/fsin-nazvala-summu-nasoderzhanie-odnogo-zakliuchennogo>). Согласно данным ФСИН России, по состоянию на 1 октября 2021 г. в учреждениях УИС содержалось 469 385 чел. (URL : <https://fsin.gov.ru/structure/inspector/iao/statistika/Kratkaya%20har-ka%20UIS>). Если умножить количество осужденных на примерную сумму затрат на содержание одного из них, приводимую сотрудниками ведомства, получается, что на содержание осужденных в 2021 г. затрачено примерно 28 млрд 163 млн руб. Сопоставление этой суммы с данными расходной части федерального бюджета Российской Федерации на 2021 г. и плановый период 2022 и 2023 гг. позволяет сделать вывод о том, что на содержание осужденных ФСИН России ежегодно тратит 11,6 % предусматриваемого финансирования (в соответствии с Федеральным законом от 8 декабря 2020 г. № 385-ФЗ «О федеральном бюджете на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов» на финансирование ФСИН России предусмотрено 255 023 782,8 руб.).

Позитивно оценивая значительное государственное финансирование модернизации уголовно-исполнительной системы, уже назревшую необходимость приведения ее в соответствие с общемировыми требованиями и стандартами в части обеспечения условий содержания осужденных и подследственных, технического оснащения, отметим также и актуальность увеличения расходов на содержание находящихся в учреждениях УИС в плане улучшения питания, культуры и просвещения, обеспечения воспитательного процесса, образования и профессиональной подготовки (переподготовки). Необходимо акцентировать внимание на человеческое отношение к осужденным, индивидуализацию исправительного воздействия.

На этом фоне особенно заметны недостатки деятельности российской уголовно-исполнительной системы, требующие незамедлительного устранения. Довольно часто звучавшие в адрес ФСИН России обвинения в избиениях и пытках заключенных в 2021 г. вылились в скандал, послуживший основанием для масштабных проверок и увольнений 18 сотрудников (URL : <https://www.rbc.ru/society/10/11/2021/618bba8f9a794798d0394254>).

В связи с этим полагаем уместным обратить внимание на обеспечение контроля внутри системы исполнения наказаний, работу службы собственной безопасности, обеспечивающей своевременное выявление нарушений со стороны сотрудников ФСИН России, адекватное реагирование на такие нарушения.

Безусловно, невозможно рассчитывать на то, что осужденные исправятся, попадая в подобные ситуации, подвергаясь бесчеловечным условиям содержания, испытывая физические и нравственные страдания свыше той меры, которая предусмотрена назначенным наказанием. Получается, что осужденный, находясь в местах лишения свободы, подвергается «двойному» наказанию: назначенному судом и определенному в месте отбывания наказания. Однако наряду с наказываемыми в исправительных учреждениях находятся и «наказывающие», то есть те осужденные, которые при покровительстве или попустительстве сотрудников ФСИН России реализуют в исправительном учреждении свою «пенитенциарную политику». На «сотрудничество» руководящего состава исправительных учреждений системы ФСИН России с так называемыми «ворами в законе» как на главный бич ведомства уже указывалось в публикациях. Безусловно, такие случаи должны пресекаться, выявляться и контролироваться службой безопасности ФСИН России.

Особое внимание должно быть уделено моральному облику сотрудника ФСИН России, его надлежащему отношению к выполняемой профессиональной деятельности. Добиться положительных результатов в этом направлении невозможно без гарантии достойной заработной платы и социального обеспечения сотруднику ФСИН России. Денежное довольствие работников ФСИН России состоит из следующих видов выплат: должностной оклад, надбавка за стаж (выслугу лет), оклад по специальному званию, надбавка за квалификационное звание, надбавка за работу со сведениями, составляющими государственную тайну, надбавка за особые условия службы, ежемесячная премия за добросовестное выполнение служебных обязанностей, денежная компенсация за наем жилых помещений, надбавка за выполнение задач, связанных с риском для жизни и здоровья в мирное время, единовременная социальная выплата для приобретения или строительства жилого помещения, поощрительные выплаты за особые достижения в службе, материальная помощь в размере одного оклада денежного содержания 1 раз в год при уходе сотрудника в очередной отпуск. По некоторым открытым данным, средняя ежемесячная заработная плата сотрудника ФСИН России для рядового внутренней службы составляет примерно 15 000 руб., для начальника отдела главного управления – примерно 40 000 руб., оклады соответственно составляют 5423,6 руб. для рядового и 23 321,48 руб. для начальника отдела. Ежегодно заработной платы индексируются: в 2019 г. на 4,3 %, с 1 октября 2021 г. – на 3,7 %, запланирована индексация в 2022 г. на 3 %, 2023 – на 3, в 2024 г. – на 4 % (URL : <https://proficomment.ru/indeksaciya-zarplaty-sotrudnikam-fsin-v-2019-godu>). Безусловно, оценивая положительно динамику изменения заработной платы сотрудника ФСИН России, отметим, что с учетом инфляции, происходящих в экономике изменений, влияющих на ценовую политику, хотелось бы, чтобы в обществе и у государства было понимание необходимости затрат на обеспечение достойной заработной платы работников ФСИН России.

Одним из важных вопросов, касающихся финансовых аспектов ресоциализации осужденных в ближайшей перспективе, является использование их труда, с одной стороны, как средства исправления, с другой – как возможности приобретения трудовых навыков и (или) профессии, позволяющей лучше адаптироваться к законопослушной жизни. В настоящее время использование труда осужденных рассматривается еще и в третьем аспекте – с экономической точки зрения как приносящей прибыль деятельности.

Однако такое понимание является все еще достаточно дискуссионным. Так, по мнению одних ученых, труд осужденных может рассматриваться только лишь как средство их исправления. Организация их производственной деятельности не должна быть ориентирована на извлечение прибыли. Доходы, полученные от производственной деятельности, должны идти на развитие материально-технической базы, улучшение условий содержания осужденных [2]. По мнению других, «прибыль не может вовсе исключаться из целей привлечения осужденных к труду... Однако данное обстоятельство не должно вести к возврату в недалекое советское прошлое, когда производство УИС в частности и уголовно-исполнительная система в целом рассматривались государством как источник прибыли, важный резерв бюджетных накоплений» [3, с. 85]. Представляется, что истина традиционно находится посередине и заключается в поиске баланса между использованием труда осужденных как одного из средств их исправления и получения прибыли от такого труда как для самого осужденного (в виде заработной платы), так и для государства (в виде компенсации части затрат на содержание осужденного).

Государство заинтересовано в том, чтобы обеспечивать эффективную реализацию исправительного воздействия, оптимизируя применяемые для этого средства. Однако необходимо предостеречься от искушения чрезмерной оптимизации, излишней экономии затрачиваемых средств, использования труда осужденных как бесплатной рабочей силы. Как справедливо отмечают специалисты, «государство стремится к созданию простой, экономичной и в то же время эффективно выполняющей свои задачи системы органов, ведущих борьбу с преступностью, в том числе органов, исполняющих наказание. Однако это стремление к сокращению расходов имеет и разумные пределы, в особенности в отношении исправительных учреждений, которые исполняют наказание и организуют исправление наиболее опасных для общества осужденных. Поэтому произвольное, не обоснованное научными доводами стремление к их сокращению может нанести ущерб для исправления осужденных» [5, с. 28].

Вопрос, касающийся финансовой составляющей организации постпенитенциарного этапа ресоциализации, создания Федеральной службы пробации и организации системы помощи освобожденным от отбывания наказания лицам, является наиболее сложным, так как подсчитать конкретные финансовые затраты в настоящий момент довольно сложно. В связи с этим остановимся только на некоторых принципиальных моментах.

Прежде всего, финансирование деятельности по ресоциализации освобожденных от отбывания наказания лиц не должно осуществляться исключительно за счет государственных вложений. Инвестиции, безусловно, потребуются в первую очередь для обеспечения организационных основ деятельности самой службы пробации, привлечения и обучения офицеров службы пробации, на денежное довольствие, обмундирование и т. д. Однако опыт функционирования института пробации в зарубежных странах демонстрирует эффективность финансирования программ ресоциализации «не только централизованно, через пенитенциарную систему, но и при помощи общественных организаций и региональных органов государственной власти» [4, с. 67]. К участию в реализации постпенитенциарных социальных практик на общественных началах привлекаются необходимые специалисты (опыт добровольчества) и религиозные организации. Например, специалисты отмечают, что «в Германии исторически сложилось традиционное участие церкви в оказании социальной помощи, поэтому проблемами осужденных занимаются не только государственные, но и религиозные организации» [4, с. 67]. Интерес представляют выделяемые в некоторых странах государственные гранты для организаций, трудоустраивающих и оказывающих социальную поддерж-

ку бывшим осужденным. Таким образом, можно с определенной долей уверенности утверждать, что финансовые расходы по организации постпенитенциарного периода ресоциализации могут быть существенно снижены за счет грамотно организованной системы социального контроля и взаимодействия.

Проведенное исследование финансовых аспектов ресоциализации осужденных в системе приоритетных задач, стоящих перед Российской Федерацией в современный период, позволяет акцентировать внимание на некоторых моментах, которые могут быть использованы в процессе судебно-правового реформирования:

– в настоящее время назрела необходимость реформирования уголовно-исполнительной системы в части приведения ее в соответствие с международными принципами и стандартами, с целями, намеченными в принятых в РФ нормативных документах программного характера;

– государственное финансирование уголовно-исполнительной системы Российской Федерации, по сравнению с другими странами, является одним из самых существенных. Большая часть финансов относится к затратам на капитальные вложения. Однако отмечено недостаточное финансирование, выделяемое на содержание одного осужденного в исправительном учреждении, улучшения питания, повышения культуры и просвещения, обеспечения воспитательного процесса, образования и профессиональной подготовки (переподготовки), обеспечения индивидуализации исправительного воздействия;

– исправительное воздействие в процессе отбывания наказания в целях обеспечения ресоциализации в постпенитенциарный период должно предусматривать обязательное трудоустройство осужденных. Использование труда осужденных может рассматриваться с финансовой точки зрения и как средство исправления, и как способ снижения затрат государства на содержание осужденного. Необходимо учитывать также экономическую эффективность труда осужденных при оптимальной организации производственных и управленческих механизмов;

– просчитать необходимые финансовые затраты на организацию постпенитенциарного периода ресоциализации осужденных достаточно сложно. Однако следует отметить, что финансовое бремя государственных расходов может быть существенно снижено за счет использования социальных ресурсов добровольчества, финансовых вложений негосударственных организаций, в том числе религиозных, и т. д.

Библиографический список

1. Потоцкий Н. К. Уголовно-исполнительная система в реализации функций Российского государства // Правовая инициатива. 2014. № 1.

2. Макарова О. В., Милехина А. В. Специфика производственной деятельности в уголовно-исполнительной системе // Современные исследования социальных проблем. 2013. № 4(24).

3. Уткин В. А. Проблемы правового регулирования труда осужденных в исправительных учреждениях Российской Федерации // Уголовная юстиция. 2015. № 2(6). С. 81–88.

4. Рукосуев С. Г., Никифоров А. А. Международная финансовая практика ресоциализации осужденных // Уголовно-исполнительное право. 2010. № 2. С. 66–69.

5. Груничева Г. А. Об эффективности наказания в виде лишения свободы // Российский судья. 2001. № 12. С. 27–28.