

**ОБЩЕСТВЕННАЯ ПАЛАТА
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**
ПЕРВЫЙ ЗАМЕСТИТЕЛЬ СЕКРЕТАРЯ

Миусская пл., д. 7, стр. 1, Москва, ГСП-3, 125993, тел.: (495) 221-83-63, факс: (499) 251-60-04, сайт: www.oprf.ru

« 31 » МАЙ 2018 г. № 60П-2/1067

Руководителям общественных палат
субъектов Российской Федерации

О направлении рекомендаций
Общественной палаты
Российской Федерации

Направляем рекомендации по итогам круглого стола на тему:
«Подготовка к освобождению и последующая ресоциализация осужденных
как элемент безопасности и стабильности общества», организованного
Комиссией Общественной палаты Российской Федерации по безопасности и
взаимодействию с ОНК.

О результатах рассмотрения и принятых решениях просим
проинформировать.

Приложение: на 12 л. в 1 экз.



В.А. Бочаров

Рекомендации
Общественной палаты Российской Федерации
по итогам круглого стола на тему: «Подготовка к освобождению и
последующая ресоциализация осужденных как элемент безопасности и
стабильности общества»

г. Москва

23 января 2018 года

Общественной палатой Российской Федерации (далее – Общественная палата) по инициативе Комиссии Общественной палаты по безопасности и взаимодействию с ОНК проведен круглый стол на тему: «Подготовка к освобождению и последующая ресоциализация осужденных как элемент безопасности и стабильности общества» (далее – круглый стол, мероприятие).

В круглом столе приняли участие члены Общественной палаты и общественных палат субъектов Российской Федерации, представители Администрации Президента Российской Федерации, Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, Министерства внутренних дел Российской Федерации, Министерства юстиции Российской Федерации, Министерства образования и науки Российской Федерации, Министерства финансов Российской Федерации, Министерства труда и социальной защиты Российской Федерации, Генеральной прокуратуры Российской Федерации, Федеральной службы исполнения наказаний, Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации, Пенсионного фонда Российской Федерации, религиозных и общественных организаций.

Участники мероприятия обсудили проблемы ресоциализации лиц, освобожденных из мест лишения свободы, решение которых должно способствовать укреплению законности и правопорядка, снижению рецидивной преступности и, как следствие, обеспечению реализации государственной политики в сфере общественной безопасности.

Основные нормы, регулирующие вопросы организации и функционирования системы профилактики преступлений, закреплены в

Федеральном законе от 23 июня 2016 года № 182-ФЗ «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 182-ФЗ).

В соответствии с положениями статьи 25 Федерального закона № 182-ФЗ под ресоциализацией понимается комплекс мер социально-экономического, педагогического, правового характера, направленный на реинтеграцию в общество лиц, отбывших уголовное наказание в виде лишения свободы и (или) подвергшихся иным мерам уголовно-правового характера.

Целью ресоциализации является восстановление лицами, отбывшими уголовное наказание в виде лишения свободы и (или) подвергшимися иным мерам уголовно-правового характера, утраченных социальных связей и социального статуса, возвращение их к самостоятельной общепринятой социально-нормативной жизни в обществе.

Работа с осужденными, освобождаемыми от отбывания наказания, является одной из задач российской уголовно-исполнительной системы (статьи 1 и 2, глава 22 Уголовно-исполнительного кодекса Российской Федерации).

По мнению участников мероприятия, процесс ресоциализации осужденных должен начинаться с момента их поступления в исправительное учреждение, чтобы максимально минимизировать их разрыв с социальными связями и утрату трудовой деятельности.

Отбывание наказания в виде лишения свободы влечет за собой утрачивание гражданином своих социальных ролей и связей, а отсутствие надежных социальных гарантий для лиц с криминальным прошлым, трудности их бытового и трудового устройства осложняют процесс их ресоциализации, что зачастую приводит к повторным правонарушениям со стороны данной категории граждан.

Жизнь осужденных в местах лишения свободы строго регламентирована, что не позволяет им самостоятельно решать многие повседневные проблемы. Среди освобождающихся есть разные категории граждан: несовершеннолетние, пожилые, больные, женщины с малолетними детьми и т.д., для которых

требуются различные возможности в нормализации жизни и, как следствие, различия в процессе ресоциализации.

Законодательством Российской Федерации предусмотрено решение вопросов бытового и трудового устройства лиц, отбывающих наказание, еще на стадии исполнения наказания в виде лишения свободы (глава 22 Уголовно-исполнительного кодекса Российской Федерации).

Однако исправительные учреждения при всех проводимых мероприятиях по подготовке осужденных к освобождению не в состоянии полностью решить вопросы их трудового и бытового устройства.

В связи с этим участники круглого стола отмечают особую роль межведомственного взаимодействия органов государственной и муниципальной власти в решении вопросов ресоциализации.

Кроме должностных лиц исправительных учреждений и уголовно-исполнительных инспекций меры по ресоциализации лиц, отбывших уголовное наказание в виде лишения свободы и (или) подвергшихся иным мерам уголовно-правового характера, должны предприниматься также со стороны участковых уполномоченных полиции, инспекторов по делам несовершеннолетних органов внутренних дел, органов местного самоуправления, территориальных отделений службы занятости и социальной защиты населения, охраны здоровья граждан, а также образования, молодежной политики и физической культуры и спорта.

Отдельно в ходе круглого стола было отмечено, что в связи с распространением в последнее время молодежной субкультуры «арестантско-уркаганское единство» или «арестантский уклад един» (далее – АУЕ), характеризующейся деструктивным поведением и имеющей наибольшее негативное влияние на молодых людей, к вопросам ресоциализации несовершеннолетних, освободившихся из мест лишения свободы, должны активно подключаться Федеральное агентство по делам молодежи (Росмолодежь), а также региональные и муниципальные органы, ответственные за реализацию молодежной политики.

В соответствии со статьей 182 Уголовно-исполнительного кодекса Российской Федерации осужденные, освобождаемые от ареста или лишения свободы, имеют право на трудовое и бытовое устройство и получение других видов социальной помощи в соответствии с законодательством Российской Федерации и нормативными правовыми актами.

Однако на практике меры социальной адаптации, равно как и преференции для организаций, предоставляющих рабочие места и оказывающих содействие нуждающимся, применяются только к лицам, отбывающим уголовное наказание, не связанное с лишением свободы (статья 24 Федерального закона № 182-ФЗ).

Фактически лица, освобождаемые от ареста или лишения свободы, вынуждены решать свои социально-бытовые вопросы самостоятельно в обычном порядке. В ряде случаев, не найдя понимания и содействия со стороны общества, лица, освобожденные из мест лишения свободы, решаются на совершение повторного преступления и, попадая в места лишения свободы, вновь оказываются на полном государственном обеспечении.

Зачастую единственным выходом для таких граждан являются создаваемые в субъектах Российской Федерации реабилитационные центры, предназначенные для временного проживания лиц, по каким-либо причинам не имеющих жилья, где они также могут получить медицинскую и юридическую помощь, одежду, питание, а также помощь в трудоустройстве и восстановлении (оформлении) документов. Но в целом по России таких центров пока существует недостаточное количество.

По мнению участников круглого стола, без государственного участия невозможно создание эффективной системы мер по ресоциализации лиц, освобожденных из мест лишения свободы.

Представляется целесообразным законодательное закрепление мер стимулирования деятельности организаций, предоставляющих рабочие места лицам, освобожденным из мест лишения свободы, а также вовлечения некоммерческих организаций и общественных объединений для оказания

содействия лицам, нуждающимся в ресоциализации, в том числе путем предоставления государственной помощи, например, в виде субсидий, грантов и т.д.

Ранее в рамках исполнения пункта 4 Перечня поручений Президента Российской Федерации от 25 февраля 2009 года № Пр-444 по итогам заседания Президиума Государственного совета Российской Федерации «О состоянии уголовно-исполнительной системы Российской Федерации», состоявшегося 11 февраля 2009 года, разрабатывались региональные и муниципальные целевые программы, направленные на решение задач по ресоциализации лиц, освободившихся их мест лишения свободы. Однако в настоящее время практически все они прекратили свое действие.

Вместе с тем в соответствии с частью 1 статьи 29 Федерального закона № 182-ФЗ функционирование системы профилактики правонарушений, одной из форм которых является ресоциализация, осуществляется на основе государственных программ Российской Федерации, государственных программ субъектов Российской Федерации, муниципальных программ в сфере профилактики правонарушений. Финансирование расходов субъектов профилактики правонарушений, связанных с реализацией государственных программ Российской Федерации, государственных программ субъектов Российской Федерации, муниципальных программ в сфере профилактики правонарушений, осуществляется в соответствии с частью 2 статьи 29 Федерального закона № 182-ФЗ за счет и в пределах средств, выделенных соответствующим субъектам профилактики правонарушений.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2014 года № 345 утверждена Государственная программа Российской Федерации «Обеспечение общественного порядка и противодействие преступности», положения которой затрагивают вопросы профилактики совершения рецидивных преступлений. Кроме того, постановлением Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2014 года № 312 утверждена Государственная программа Российской Федерации «Юстиция»,

предусматривающая вопросы реформирования как судебного ведомства, так и системы исполнения наказаний, что должно оказать соответствующее воздействие на дальнейшее противодействие преступности, сокращение количества правонарушений.

Анализ законодательной базы субъектов Российской Федерации показал, что в настоящее время государственные программы по противодействию преступности и профилактике правонарушений приняты практически во всех субъектах Российской Федерации. Вместе с тем зачастую они носят общий характер и слабо отражают вопросы создания и реализации комплексных мер по ресоциализации лиц, освободившихся из мест лишения свободы.

Участники круглого стола отмечают целесообразность принятия отдельной государственной программы, направленной непосредственно на решение вопросов ресоциализации лиц, освобожденных из мест лишения свободы, как на федеральном, так и на региональном и муниципальном уровнях. При этом, как отметили участники мероприятия, эффективность реализации программ ресоциализации осужденных напрямую зависит от их финансирования. Для того чтобы бюджетная нагрузка при реализации программ была равномерной, необходимо законодательно разграничить полномочия различных уровней бюджета при реализации федеральных, региональных и муниципальных программ ресоциализации осужденных.

Кроме того, федеральные, региональные и муниципальные программы ресоциализации осужденных, по мнению участников мероприятия, должны содержать также мероприятия межведомственного взаимодействия органов государственной и муниципальной власти в решении вопросов ресоциализации.

В целях профилактики совершения повторных преступлений несовершеннолетними отдельное внимание в государственных программах по ресоциализации осужденных должно уделяться созданию социальных лифтов для молодёжи, усилению воспитательной работы, повышению качества образования, организации досуга и трудовой занятости.

Принимая во внимание тот факт, что ряд социальных услуг, например, пенсионное обеспечение, медицинское обслуживание и т.д. осуществляется в привязке к месту регистрации, в государственных программах ресоциализации осужденных необходимо уделить вопрос предоставления жилья лицам, освобожденным из мест лишения свободы и не имеющим такового. Это может быть, например, предоставление комнаты в специализированном общежитии по договору социального найма на определенный срок и на определенных условиях с учетом личности освобожденного из мест лишения свободы, его поведением в исправительном учреждении и т.д.

Участники круглого стола отдельно отмечают целесообразность распространения в российской практике элементов пробации, что также должно найти свое отражение в государственных программах ресоциализации осужденных. Пробация в данном случае может выступать элементом, который обеспечивает контроль и за процессом реабилитации, и за успешностью работы самой программы. К пробации могут быть привлечены как уголовно-исполнительные инспекции, так и общественные наблюдательные комиссии.

Отдельного внимания, по мнению участников мероприятия, заслуживает инициатива о разработке и внедрении «Карты реабилитации», направленной на решение конкретных социально-бытовых вопросов лиц, освободившихся из мест лишения свободы. «Карта реабилитации» может содержать перечень органов государственной власти и иных организаций, где освободившиеся из мест лишения свободы граждане могут гарантированно получить определенные «Картой реабилитации» виды помощи, например: восстановление документов осужденных (трудовых книжек, военных билетов, справок о стаже, СНИЛС, водительских прав), пенсионное обеспечение, медицинскую помощь, помощь в трудоустройстве и т.д. Представляется целесообразным законодательное закрепление разработки и внедрения «Карты реабилитации», например в статье 25 Федерального закона № 182-ФЗ.

Немаловажной, по мнению участников круглого стола, является стимуляция скорейшего возвращения осужденных с «тяжкими статьями»

наказаний из мест принудительного содержания к полноценной жизни в обществе, для чего необходимо совершенствование действующего уголовно-исполнительного законодательства в части, касающейся условий отбывания наказаний для такой категории лиц. Участниками круглого стола предложено рассмотреть вопрос о гуманизации условий отбывания наказания для осужденных за тяжкие преступления по аналогии с менее тяжкими деяниями, когда в случае хорошего поведения, соблюдения всех требований и условий отбывания наказания и с учетом личности осужденного таким лицам заменяли неотбытую часть наказания более мягким видом наказания уже после 1/2 отбытого срока, а не 2/3, как предусмотрено законодательством в настоящее время. Такое отбывание наказания может способствовать стимулированию осужденных к условно-досрочному освобождению и стремлению работать на производствах и предприятиях, действующих в исправительных учреждениях.

Отдельное внимание участников круглого стола уделено вопросам труда осужденных как в исправительных учреждениях, так и после их освобождения.

Согласно части 2 статьи 9 Уголовно-исполнительного кодекса Российской Федерации, одним из средств исправления осужденных является общественно-полезный труд.

Вопросы привлечения осужденных к труду, а также условий и оплаты труда осужденных регулируются статьями 103-107 Уголовно-исполнительного кодекса Российской Федерации.

В соответствии с частью 2 статьи 105 Уголовно-исполнительного кодекса Российской Федерации размер оплаты труда осужденных не может быть ниже установленного минимального размера оплаты труда.

При этом в соответствии с частью 2 статьи 40 и частью 1 статьи 107 Уголовно-исполнительного кодекса Российской Федерации из заработной платы осужденного удерживаются штрафы и выплаты, установленные решением суда, а также возмещаются расходы по их содержанию.

По мнению участников мероприятия, необходимо создавать такие условия для обязательного труда осужденных в местах лишения свободы,

чтобы за годы отбывания наказания человек не разучился, а в каких-то случаях и научился работать и обеспечивать не только себя, но и своих близких. Кроме того, целесообразно также рассмотреть вопрос не только о расширении рабочих мест для осужденных, но и создания новых более высокооплачиваемых рабочих мест путем привлечения коммерческих организаций на производственные базы исправительных учреждений посредством предоставления государственной помощи, например, в виде субсидий, грантов, налоговых преференций и т.д., чтобы заработанных средств осужденных было достаточно для выполнения соответствующих судебных решений.

Участники круглого стола отметили положительный опыт Волгоградской области, где в ряде бюджетных учреждений использование современных технологий энергосбережения (замена традиционных ламп накаливания на светодиодное освещение) позволило сэкономить более 80% бюджетных средств, затрачиваемых на оплату энергоресурсов. По мнению участников круглого стола, проведение мероприятий по оптимизации содержания исправительных учреждений за счёт внедрения новых энергосберегающих технологий позволит не только сэкономить бюджетные средства, но и даст возможность направить высвобожденные средства на расширение потенциала производственных баз исправительных учреждений, создание высокооплачиваемых рабочих мест для осужденных и повышение конкурентоспособности производств в исправительных учреждениях.

В соответствии со статьей 108 Уголовно-исполнительного кодекса Российской Федерации в исправительных учреждениях организуются обязательное профессиональное обучение или среднее профессиональное образование по программам подготовки квалифицированных рабочих, служащих осужденных к лишению свободы, не имеющих профессии (специальности), по которой осужденный может работать в исправительном учреждении и после освобождения из него.

Участники круглого стола отметили, что согласно перечню профессий, которым обучаются осужденные во время отбывания наказания, не все

получаемые ими специальности, могут быть востребованы на производствах как самих исправительных учреждений, так и на иных предприятиях, что в свою очередь влечет невозможность трудоустройства осужденных после их освобождения. Учитывая данное обстоятельство, возникает потребность в пересмотре профессий и специальностей, получаемых осужденными во время отбывания наказания. Кроме того, представляется целесообразным предусмотреть в исправительных учреждениях организацию обучения по программам дополнительного профессионального образования с учетом реальных потребностей рынка труда.

Участники круглого стола считают целесообразным обобщение и анализ имеющейся в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях практики реабилитации, ресоциализации и оказания помощи в трудоустройстве осужденным, для ее унификации и последующего использования при разработке государственных программ всех уровней по ресоциализации лиц, освободившихся из мест лишения свободы.

В ходе мероприятия участники пришли к выводу, что вопросы ресоциализации лиц, освобожденных из мест лишения свободы, многогранны и требуют скоординированных действий органов государственной власти всех уровней по их решению. В связи с этим предлагается рассмотреть вопрос о создании при Общественной палате Координационного Совета по подготовке к освобождению и последующей ресоциализации лиц, освобожденных из мест лишения свободы, с привлечением к его работе сенаторов и депутатов профильных комитетов Совета Федерации и Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, представителей Генеральной прокуратуры Российской Федерации, Министерства внутренних дел Российской Федерации, Министерства юстиции Российской Федерации, Федеральной службы исполнения наказаний и других заинтересованных министерств и ведомств.

На основании вышеизложенного Общественная палата Российской Федерации рекомендует:

Правительству Российской Федерации, высшим должностным лицам субъектов Российской Федерации (руководителям высших исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации), главам муниципальных образований рассмотреть возможность разработки и принятия целевых программ по ресоциализации лиц, освободившихся из мест лишения свободы, с учетом изложенных выше рекомендаций и предложений.

Правительству Российской Федерации, Министерству финансов Российской Федерации, Министерству экономического развития Российской Федерации, Министерству юстиции Российской Федерации, Уполномоченному по правам человека в Российской Федерации, Федеральной службе исполнения наказаний рассмотреть возможность законодательного закрепления мер стимулирования деятельности организаций, предоставляющих рабочие места лицам, освобожденным из мест лишения свободы, а также вовлечения некоммерческих организаций и общественных объединений для оказания содействия лицам, нуждающимся в ресоциализации, в том числе путем предоставления государственной помощи, например, в виде субсидий, грантов и т.д.

Правительству Российской Федерации, Генеральной прокуратуре Российской Федерации, Министерству юстиции Российской Федерации, Министерству внутренних дел Российской Федерации, Министерству труда и социальной защиты Российской Федерации, Министерству образования и науки Российской Федерации, Министерству здравоохранения Российской Федерации, Пенсионному фонду Российской Федерации, Уполномоченному по правам человека в Российской Федерации, Федеральной службе исполнения наказаний, Федеральному агентству по делам молодежи рассмотреть возможность законодательного

закрепления разработки и внедрения «Карты реабилитации» лиц, освободившихся из мест лишения свободы, содержащей конкретные виды помощи и перечень органов власти и иных организаций, где лица, освободившиеся из мест лишения свободы, гарантированно могут получить необходимую помощь и консультацию.

Министерству юстиции Российской Федерации, Федеральной службе исполнения наказаний, Министерству труда и социальной защиты Российской Федерации, Министерству образования и науки Российской Федерации рассмотреть возможность пересмотра перечня профессий и специальностей, получаемых осужденными во время отбывания наказания, а также предусмотреть в исправительных учреждениях организацию обучения по программам дополнительного профессионального образования с учетом реальных потребностей рынка труда.

Общественным палатам субъектов Российской Федерации совместно с общественными наблюдательными комиссиями рассмотреть возможность обобщения и анализа имеющейся в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях практики реабилитации, ресоциализации и оказания помощи в трудоустройстве осужденным в целях их последующей унификации и выработки рекомендаций для разработки государственных программ всех уровней по ресоциализации лиц, освободившихся из мест лишения свободы.