Правовая регламентация питания лиц, отбывающих наказание в учреждениях уголовно-исполнительной системы

БАРАНКОВ Владимир Леонидович, научный сотрудник отдела социального законодательства Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации

Российская Федерация, 117218, г. Москва, ул. Большая Черемушkinsкая, д. 34

Рассматриваются вопросы правового регулирования отношений, связанных с организацией питания лиц, отбывающих наказание в учреждениях уголовно-исполнительной системы, а также закрепления за исправительными учреждениями нормы по материально-бытовому обеспечению осужденных.

Ключевые слова: организация питания осужденных, материально-бытовое обеспечение осужденных, здоровое питание, концепция развития уголовно-исполнительной системы, размещение государственных заказов.

Legal Regulation of Feeding of Persons, Serving a Sentence in Institutions of Penal System

V. L. Barankov

The Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation
34, Bolshaya Cheremushkinskaya st., Moscow, 117218, Russia

E-mail: social@izak.ru

In the article considers the legal regulation of relations connected with the organization of supply of inmates in the penitentiary system, discusses binding standards for correctional facilities for material and social support of convicts. The subject of the study is related to the question that began at the moment the process of integrated improving the regulatory framework to ensure the realization of the rights of certain categories of people power.

Keywords: organization of feeding of convicts, material and social support of convicts, healthy diet, the concept of development of criminal-executive system, the placement of state orders.

DOI: 10.12737/2919

Правовое положение лиц, отбывающих наказания в учреждениях уголовно-исполнительной системы (УИС), является предметом постоянных дискуссий ученых и правозащитников как в России, так и за ее пределами. Речь идет об условиях отбывания наказания, призванных сохранить здоровье и обеспечить нормальное существование человека в местах лишения свободы.

Условия содержания осужденных в исправительных учреждениях

(ИУ) оказывают существенное влияние на процесс их исправления. При осуществлении процесса отбывания наказания следует исходить из того, что так или иначе большинство осужденных вернутся в общество (даже при осуждении к пожизненному лишению свободы возможно условно-досрочное освобождение). Поэтому по всем правилам человеческого общежития виновные должны проживать в местах изоляции в соответствии с установленными сани-

тарно-гигиеническими требованиями, нормально питаться.

Общеизвестным является тот факт, что российские осужденные вынуждены отбывать наказания в гораздо более суровых условиях, чем за рубежом. В современной России стоимость содержания одного осужденного в месяц составляет в среднем 1860—2000 руб. (от 60 до 75 руб. в сутки). В эту сумму входят расходы на питание, вещевое и медицинское обеспечение, коммунально-бытовые и другие расходы. Для сравнения: в США стоимость содержания одного осужденного — приблизительно около 2000 долл. в месяц, т. е. 67 долл. в сутки. Содержание одного преступника в тюрьмах Норвегии обходится государству в 200 евро в день. В эту сумму входят и деньги на карманные расходы, которые выдаются из расчета 300 евро в месяц¹.

Одним из вопросов, требующих принятия скорейших мер со стороны государства в этой сфере, является организация питания осужденных лиц, в том числе его правовая регламентация. Законодательная регламентация таких вопросов, как предоставление бесплатного питания, возмещение затрат на питание, питание по повышенным нормам для ряда осужденных, является гарантией соблюдения прав на достойное обращение с ними.

Нормы международного права закрепляют основы правового регулирования питания лиц, отбывающих наказание в учреждениях УИС, которым должно соответствовать и российское законодательство. В статье 11 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах 1966 г. подтверждено право каждого на достаточный жизненный уровень для него самого и его семьи, включающий достаточное питание, одежду и жилище, и

на непрерывное улучшение условий жизни. Право на питание многими исследователями рассматривается как социальное право, гарантирующее реализацию принципа достоинства личности. При этом подчеркивается, что закрепление принципа достоинства личности через систему социальных прав имеет целью достижение таких характеристик бытия, которые свидетельствовали бы о том, что данного образа жизни достоин любой человек².

Комитет министров Совета Европы рекомендует государствам обеспечивать осужденных питанием с учетом их возраста, состояния здоровья, религии, культуры, характера работы³. Совет Европы рекомендует государствам-членам обеспечивать заключенных не только пищей, приготовленной с учетом санитарно-гигиенических требований, но и чистой питьевой водой. Прием пищи должен быть организован с разумными интервалами три раза в день⁴. Для Российской Федерации ориентиром служат европейские стандарты обращения с осужденными, в соответствии с которыми в настоящий момент проводится реформа УИС. С учетом названных стандартов должно регулироваться и питание осужденных, отбывающих наказание в российских ИУ.

Правовое регулирование организации питания осужденных к лишению свободы в России осуществляется Уголовно-исполнительным кодексом РФ, нормативными актами Правительства РФ, Министерства юстиции РФ и иных органов власти.

В действующем уголовно-исполнительном законодательстве питанию как одному из условий отбывания наказания в виде лишения сво-

¹ См.: Минязева Т. Ф. Обращение с осужденными в России // Уголовно-исполнительная система: право, экономика, управление. 2011. № 6. С. 22.

² См.: Путило Н. В. Социальные права граждан: история и современность. М., 2007.

³ Рекомендация Rec (2006) 2 КМСЕ, касающаяся Европейских тюремных правил (утв. 11 января 2006 г. на 952-м заседании заместителей министров). П. 22.1.

⁴ Там же, п. 22.3—22.5.

боды посвящены положения ч. 3—5 ст. 99 УИК РФ. При этом сами нормы питания осужденных УИК РФ относят к компетенции Правительства РФ.

В целях реализации положений ч. 3 ст. 99 УИК РФ было принято постановление Правительства РФ от 11 апреля 2005 г. № 205 «О минимальных нормах питания и материально-бытового обеспечения осужденных к лишению свободы, а также о нормах питания и материально-бытового обеспечения подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений, находящихся в следственных изоляторах Федеральной службы исполнения наказаний, в изоляторах временного содержания подозреваемых и обвиняемых органов внутренних дел Российской Федерации и пограничных органов федеральной службы безопасности, лиц, подвергнутых административному аресту, на мирное время» (далее — постановление № 205), утверждающее минимальную норму питания осужденных на мирное время, которая представляет собой перечень продуктов, входящих в суточный рацион.

При этом, исходя из названия постановления, можно предположить, что в военное время, в условиях чрезвычайного положения питание осужденных будет регулироваться особо. Представляется, что особенности установления норм питания в условиях военного времени или чрезвычайной ситуации должны быть также законодательно урегулированы, с тем чтобы не ущемлять права осужденных.

В Российской Федерации питанием обеспечиваются все осужденные независимо от того, привлекаются ли они к труду, имеют ли источники дохода. Расходы на питание могут нести как сами осужденные, так и государство. Не работающие по независящим от них причинам, не получающие пенсии осужденные, а также освобожденные от работы по болезни, беременные жен-

щины, кормящие матери на период освобождения от работы, инвалиды I и II групп, несовершеннолетние осужденные обеспечиваются питанием бесплатно.

Взаимосвязанные положения ч. 3 и 4 ст. 99 УИК РФ, предусматривающие, что работающие осужденные возмещают расходы на свое содержание, а неработающие по независящим от них причинам обеспечиваются питанием и предметами первой необходимости за счет государства, были предметом рассмотрения Конституционного Суда РФ как дискриминационные по отношению к работающим осужденным.

Конституционный Суд РФ разъяснил, что возмещение стоимости питания временно не работающим осужденным за счет государства не является дискриминацией работающих осужденных, поскольку гарантирует всем осужденным право на питание. При трудоустройстве осужденных также будут возмещаться расходы на их содержание, а содержание уклоняющихся от работы будет осуществляться за счет денежных средств, находящихся на их лицевых счетах⁵. Исполнение наказания в виде лишения свободы не должно препятствовать защите прав наименее защищенных осужденных — беременных и кормящих женщин, инвалидов, больных.

Часть 4 ст. 99 УИК РФ обязывает осужденных, получающих заработную плату или пенсию, возмещать стоимость питания ежемесячно в пределах фактически понесенных затрат. Ежемесячное возмещение затрат делает невозможным списание вновь поступивших денежных средств со счетов осужденных за питание в предыдущие периоды, что не всегда оправданно.

Поскольку Правительство РФ является органом исполнительной власти общей компетенции, правовое регулирование указанной сфе-

⁵ См. определение КС РФ от 28 мая 2009 г. № 637-О-О.

ры осуществляет и орган специальной компетенции — Министерство юстиции РФ. Постановлением № 205 на Министерство юстиции РФ возложена обязанность по принятию нормативного правового акта, содержащего нормы питания отдельных категорий осужденных. Приказом Министерства юстиции РФ от 2 августа 2005 г. № 125 утверждены минимальные нормы питания осужденных, минимальные нормы питания для отдельных категорий осужденных (несовершеннолетних, больных, находящихся на стационарном лечении), нормы индивидуального рациона питания при этапировании и нахождении в судах, нормы принудительного питания.

Минимальные нормы питания осужденных варьируются в зависимости от пола, состояния здоровья, возраста, условий труда. Нормы питания подразделяются на: общие минимальные нормы (для всех осужденных); повышенные нормы питания (для беременных и кормящих женщин, больных, инвалидов I и II групп, несовершеннолетних, лиц, занятых на работах с тяжелыми и вредными условиями труда); особые нормы питания (для осужденных, этаплируемых и находящихся в суде).

Нормы питания для мужчин несколько превышают аналогичные нормы для женщин. В минимальный суточный рацион осужденного входят: хлеб из смеси муки, макаронные изделия, мясо, рыба, маргарин, растительное масло, коровье молоко, яйца куриные, сахар, соль, чай, лавровый лист, горчичный порошок, томатная паста, картофель, овощи, кисели или сушеные фрукты (постановление № 205). По минимальным нормам питанием обеспечиваются также осужденные, отбывающие наказание в колониях-поселениях, оставленные в следственных изоляторах для выполнения хозяйственных работ, содержащиеся в одиночных камерах, осужденные к лишению свободы при перемещении их к

месту отбывания наказания под конвоем (свыше трех суток).

Питание несовершеннолетних и осужденных, достигших 18 лет и оставленных в воспитательных колониях до достижения 21 года, обеспечивается по повышенным нормам и дополнительно включает овощи и зелень, свежие фрукты, плодовые и ягодные соки, кондитерские изделия, какао, кофе, мясо птицы, рыбу, колбасные изделия, творог, сметану, сыр (приказ Минюста России от 2 августа 2005 г. № 125).

Питание больных осужденных организуется по повышенным нормам и обусловлено установленной для них диетой. Больные язвенной болезнью, злокачественными новообразованиями, дистрофией, авитаминозом, анемией, СПИДом, туберкулезом получают дополнительное питание к минимальной норме.

Повышенные нормы питания установлены для осужденных, занятых на тяжелых работах и работах с вредными производствами, а также имеющих рост 190 см и выше (по заключению врача). В рацион данным лицам дополнительно включаются хлеб, макаронные изделия, мясо, сахар.

При этапировании и нахождении в судах осужденные обеспечиваются горячим питанием или концентратами первых и вторых обеденных блюд и горячей водой, когда приготовление пищи невозможно. При осуществлении принудительного питания минимальная норма включает в себя манную или овсяную крупу, мясо для бульона, масло, молоко, аскорбиновую кислоту.

Продукты для питания осужденных могут быть заменены по правилам, установленным Минюстом России.

Обеспечение соблюдения утвержденных норм в учреждениях УИС возложено на Федеральную службу исполнения наказаний (ФСИН России). Органами, ответственными за питание осужденных, являются все исправительные учреждения,

исполняющие наказание в виде лишения свободы, подведомственные ФСИН России, на которую возложена обязанность по организации питания осужденных.

В структуре ФСИН России создан Отдел обеспечения продовольствием и оборудованием продовольственной службы (в составе Управления тылового обеспечения), который рассчитывает потребность и формирует предложения по объемам поставок продовольствия для нужд УИС, контролирует качественное исполнение государственных контрактов, заключенных территориальными органами ФСИН России. Статья 13 Закона РФ от 21 июля 1993 г. № 5473-1 «Об учреждениях и органах, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы» содержит перечень обязанностей учреждений УИС, к которым относятся обеспечение привлечения осужденных к труду и их обучения, охраны здоровья осужденных. Пробелом является то, что отсутствует норма, указывающая на материально-бытовое обеспечение осужденных, в том числе их питание.

Непосредственное обеспечение осужденных питанием — хранение продуктов, приготовление пищи осуществляют соответствующие подразделения ИУ (столовые) под контролем начальника отдела (отделения) интендантского и хозяйственного обеспечения (коммунально-бытового, интендантского и хозяйственного обеспечения).

Распорядком дня ИУ устанавливается время и график питания, утверждаемый начальником исправительного учреждения. Прием пищи производится согласно расписанию дня поотрядно, по отделениям, побригадно в столовой, раздаточном помещении на объектах работы. Для обеспечения непрерывной работы коммунально-бытовых объектов ИУ осужденным, работающим в них, может быть разрешено питание не в составе бригад. На завтрак, обеденный перерыв и ужин осужден-

ным отводится по 30 минут⁶. Прием пищи в воспитательных колониях организован в столовой поотрядно, для содержащихся в дисциплинарном изоляторе — покамерно, для содержащихся в строгих условиях, карантинном отделении, стационаре медицинской части — в специально оборудованных помещениях. Доставка горячей пищи в камеры и помещения осуществляется в специально выделенных термосах. Для обеспечения питания осужденных в помещении отряда оборудуется комната для хранения и употребления продуктов, приобретенных на собственные средства⁷.

В каждом ИУ имеется столовая, оснащенная всем необходимым технологическим оборудованием, включающая несколько цехов (нередко в ИУ есть собственные пекарни) со штатом поваров. В отношении основной массы осужденных установлено трехразовое питание, больные осужденные питаются согласно расписанию, рациону и очередности в лечебных учреждениях⁸.

При организации питания должны соблюдаться санитарно-эпидемиологические правила и нормативы (в том числе сроки годности продуктов, правила их хранения, маркировка продуктов, правила производства хлеба).

Заключенные также вправе самостоятельно готовить себе пищу, в дополнение к минимальным нормам питания, в специально отведенных местах. Приготовление пищи в не предусмотренных для этого местах является нарушением требований санитарии и гигиены, созда-

⁶ См. приказ Минюста России от 3 ноября 2005 г. № 205.

⁷ См. приказ Минюста России от 6 октября 2006 г. № 311 «Об утверждении Правил внутреннего распорядка воспитательных колоний уголовно-исполнительной системы».

⁸ См.: Комментарий к Уголовно-исполнительному кодексу Российской Федерации (постатейный) / под ред. А. И. Зубкова. 4-е изд. М., 2008. С. 267.

ет угрозу пожарной безопасности. Запрет на приготовление пищи в таких местах не нарушает права осужденных⁹.

Нужды УИС, в том числе в области обеспечения осужденных питанием, являются государственными и удовлетворяются путем размещения заказов в порядке, предусмотренном Федеральным законом от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд». Все закупки для уголовно-исполнительных учреждений осуществляются в электронной форме на официальном сайте для размещения информации о размещении заказов (<http://zakupki.gov.ru>) и финансируются за счет средств федерального бюджета.

Необходимость обеспечения прозрачности государственных закупок обуславливает недопустимость заключения контрактов между исполнительными учреждениями и организациями-поставщиками о постоянном сотрудничестве или контрактов без соблюдения порядка, предусмотренного указанным Федеральным законом. Следовательно ФСИН, УФСИН и ИУ не вправе передавать функции по обеспечению осужденных питанием сторонним организациям, специализирующимся в данной сфере (аутсорсинг).

Для обеспечения осужденных питанием ФСИН России вправе не только заключать контракты со сторонними организациями, но и создавать, реорганизовывать и ликвидировать унитарные предприятия для производства товаров. В отношении федерального имущества, переданного этим предприятиям, ФСИН России осуществляет полномочия собственника¹⁰. Такие предприятия

создаются в структуре ИУ для обеспечения привлечения осужденных к труду. Если сведения о предприятиях размещены на официальном сайте о размещении заказов, территориальные органы ФСИН России, ИУ вправе размещать заказы на поставку товаров без проведения торгов (у единственного поставщика)¹¹.

Размещение заказов на поставку товаров осуществляют территориальные органы и учреждения УИС. В настоящее время сельскохозяйственное производство УИС включает 845 подразделений (47 колоний-поселений, 780 подсобных хозяйств, 18 унитарных предприятий), в нем занято около 23 тыс. осужденных. За счет собственного производства (по итогам 2012 г.) на 98% удовлетворяется потребность учреждений УИС в муке, на 78% — в крупах, на 93% — в масложировой продукции, на 93% — в сахаре-песке, на 84% — в мясе, на 91% — в рыбе и на 93% — в овощах. Сельскохозяйственные подразделения УИС имеют 27 500 голов крупного рогатого скота (в том числе 9600 коров), 159 900 свиней¹².

Концепция развития УИС направлена на обеспечение продовольственной безопасности и независимости учреждений от колебаний конъюнктуры рынка продуктов питания путем повышения уровня самообеспеченности учреждений УИС основными видами продовольствия¹³. Доля закупаемого продо-

¹¹ См. постановление Правительства РФ от 17 марта 2008 г. № 175.

¹² См. целевую программу ведомства «Развитие сельскохозяйственного производства в колониях-поселениях сельскохозяйственного профиля, создаваемых исправительных центрах, подсобных хозяйствах и сельхозпредприятиях уголовно-исполнительной системы на 2012—2014 годы». URL: <http://www.fsin.ru/structure/base/OOPiOPS>.

¹³ См. распоряжение Правительства РФ от 14 октября 2010 г. № 1772-р «О Концепции развития уголовно-исполнительной системы Российской Федерации до 2020 года».

⁹ См. определение ВС РФ от 6 июля 2010 г. № КАС10-308.

¹⁰ См. Указ Президента РФ от 13 октября 2004 г. № 1314 «Вопросы Федеральной службы исполнения наказаний».

вольствия будет снижаться, особенно в местностях, где развито сельскохозяйственное производство, и это будет являться приоритетным обеспечением потребностей в продовольствии ИУ за счет продукции подведомственных ФСИН унитарных предприятий, подсобных хозяйств ИУ.

В отличие от УИС России в ряде европейских стран (Германия, Великобритания) осужденным обеспечивается питание в соответствии с индивидуальными потребностями и предпочтениями, в пределах разумного¹⁴. Кроме того, зарубежным законодательством предусмотрено улучшенное питание некоторых категорий осужденных, например во Франции оно предоставляется несовершеннолетним¹⁵. Питание ряда категорий осужденных по повышенным нормам не равнозначно улучшенному питанию, которое должно быть предусмотрено для несовершеннолетних, беременных и кормящих женщин, малолетних детей, находящихся при них. В то же время во Франции питание всех заключенных осуществляется за счет государства¹⁶, но необходимо учитывать, что в этой стране лишение свободы применяется реже, чем в Российской Федерации, и сроки лишения свободы значительно меньше.

Российская Федерация должна стремиться к максимальному при-

ведению в соответствие с международными стандартами и законодательством европейских стран материально-бытовых условий содержания, санитарно-гигиенических требований, питания и медицинского обслуживания осужденных, что благотворно отразится на состоянии физического здоровья осужденных и позволит снизить количество обращений граждан Российской Федерации в Европейский суд по правам человека.

Так, в соответствии с вышеупомянутыми рекомендациями Комитета министров Совета Европы необходимо внести изменение в названное постановление Правительства РФ от 11 апреля 2005 г. № 205, предусматривающее, что при организации питания нормы должны устанавливаться в зависимости от местных условий и с учетом особенностей продовольственной ситуации в регионе нахождения учреждений УИС.

Представляется целесообразным учитывать религиозные и культурные обычаи осужденных при обеспечении их питанием. Для ряда категорий осужденных (несовершеннолетних, беременных и кормящих женщин) дополнительное питание следует заменить улучшенным питанием. Также нужно обратить внимание на то, что малолетние дети, содержащиеся совместно с матерями в следственных изоляторах и домах ребенка при женских исправительных колониях, не являются осужденными, обвиняемыми и подозреваемыми, их материально-бытовое обеспечение и питание обеспечивается по нормам и методическим рекомендациям Министерства здравоохранения РФ.

Кроме того, необходимо рассмотреть возможность обеспечивать питанием больных осужденных к лишению свободы, а также подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений, находящихся на стационарном лечении в лечебных учреждениях исправительных ко-

¹⁴ См.: *Пертли В. А.* Реализация международных стандартов по обращению с осужденными в России // Уголовно-исполнительная система: право, экономика, управление. 2006. № 4. С. 37.

¹⁵ См.: *Туре де Куси Ф.* Режим отбывания наказания для несовершеннолетних во Франции // Вопросы ювенальной юстиции. 2007. № 4. С. 37.

¹⁶ См.: *Александров Ю.* Отбывание уголовного наказания во Франции и в России. Краткий сравнительный обзор // Тюрьма (интернет-приложение к журналу «Индекс»). URL: <http://index.org.ru/turma/ft/ro/020527-3.htm>.

лоний, тюрем и следственных изоляторов ФСИН России по действующим нормам Министерства здравоохранения РФ, применяемых в лечебных учреждениях, которые предусмотрены действующим в настоящее время приказом Минздрава России от 5 августа 2003 г. № 330 «О мерах по совершенствованию лечебного питания в лечебно-профилактических учреждениях Российской Федерации».

За исправительными учреждениями в ст. 13 Закона РФ «Об учреждениях и органах, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы» необходимо закрепить обязанность по материально-бытовому обеспечению осужденных, в том числе их питанию.

В заключение следует отметить, что «отсылочное» (разрозненное) правовое регулирование порядка питания осужденных носит негативный аспект, в частности дает почву для многочисленных злоупотреблений, в том числе в сфере финансирования и поставок. Выходом из сложившейся ситуации могло бы стать

принятие федерального закона «Об организации питания отдельных категорий граждан».

Библиографический список

Александров Ю. Отбывание уголовного наказания во Франции и в России. Краткий сравнительный обзор // Тюрма (интернет-приложение к журналу «Индекс»). URL: <http://index.org.ru/turma/ft/po/020527-3.htm>.

Комментарий к Уголовно-исполнительному кодексу Российской Федерации (постатейный) / под ред. А. И. Зубкова. 4-е изд. М., 2008.

Миняева Т. Ф. Обращение с осужденными в России // Уголовно-исполнительная система: право, экономика, управление. 2011. № 6.

Пертли В. А. Реализация международных стандартов по обращению с осужденными в России // Уголовно-исполнительная система: право, экономика, управление. 2006. № 4.

Путило Н. В. Социальные права граждан: история и современность. М., 2007.

Туре де Куи Ф. Режим отбывания наказания для несовершеннолетних во Франции // Вопросы ювенальной юстиции. 2007. № 4.