

ФЕДЕРАЛЬНАЯ СЛУЖБА ИСПОЛНЕНИЯ НАКАЗАНИЙ  
Академия права и управления

Ф.В. ГРУШИН, Э.В. ЛЯДОВ

**УГОЛОВНО-ИСПОЛНИТЕЛЬНАЯ ПОЛИТИКА  
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ  
В СФЕРЕ ИСПОЛНЕНИЯ УГОЛОВНЫХ  
НАКАЗАНИЙ, НЕ СВЯЗАННЫХ С ИЗОЛЯЦИЕЙ  
ОСУЖДЕННОГО ОТ ОБЩЕСТВА**

*Учебное пособие*

*(под научной редакцией доктора юридических наук, профессора,  
Заслуженного деятеля науки Российской Федерации  
В.И. Селиверстова)*

Рязань 2019

**УДК 343.81**  
**ББК 67.409**  
**У26**

*Авторы:*

*Ф.В. Грушин*, доктор юридических наук, профессор кафедры уголовно-исполнительного права Академии ФСИН России – введение, главы 1, 2;

*Э.В. Лядов*, кандидат юридических наук, доцент, профессор кафедры уголовно-исполнительного права Академии ФСИН России – глава 3.

*Рецензенты:*

*С.Л. Бабаян*, доктор юридических наук, доцент, профессор кафедры уголовного права Российского государственного университета правосудия;

*Ю.А. Головастова*, кандидат юридических наук, заведующая кафедрой правовых и гуманитарных дисциплин ЧОУ ВО «Московский Университет им. С.Ю. Витте» филиал в г. Рязани.

*Грушин Ф.В., Лядов Э.В.*

Уголовно-исполнительная политика Российской Федерации в сфере исполнения уголовных наказаний, не связанных с изоляцией осужденного от общества : учеб. пособ. / Ф.В. Грушин, Э.В. Лядов; под науч. ред. В.И. Селиверстова. – Рязань: ИП Коняхин А.В. (Book jet), 2019. – 98 с.

**ISBN 978-5-6043323-5-1**

Учебное пособие посвящено актуальным вопросам современной уголовно-исполнительной политики Российской Федерации в сфере исполнения уголовных наказаний, не связанных с изоляцией осужденного от общества. В пособии раскрываются основные направления развития отечественного законодательства и практики исполнения данных уголовных наказаний.

Предназначается для курсантов, слушателей, адъюнктов, соискателей и преподавателей учебных заведений ФСИН России, практических работников уголовно-исполнительной системы и широкого круга читателей, интересующихся проблемами уголовно-исполнительной политики, законодательства и права Российской Федерации.

**ISBN 978-5-6043323-5-1**

© Академия ФСИН России, 2019

© Грушин Ф.В., Лядов Э.В., 2019

© ИП Коняхин А.В. (Book jet), 2019

**СОДЕРЖАНИЕ**

Введение .....	4
1. Понятие, значение уголовно-исполнительной политики Российской Федерации и факторы ее определяющие .....	6
2. Механизм влияния факторов на уголовно-исполнительную политику Российской Федерации. Субъекты уголовно-исполнительной политики Российской Федерации .....	32
3. Современные направления уголовно-исполнительной политики Российской Федерации в сфере исполнения наказаний, не связанных с изоляцией осужденного от общества .....	68
Список литературы.....	80

## ВВЕДЕНИЕ

Достижение цели построения демократического, социального и правового государства в настоящее время осложняется неблагоприятными внешними политическими и экономическими условиями, связанными с глобальными проявлениями терроризма, пересмотром однополярного устройства мирового порядка, снижением роли международных организаций и международного права, локальными военными и экономическими конфликтами (санкциями). В этих условиях важное значение имеет внутреннее развитие страны, в том числе проведение реформ в области обеспечения правопорядка и безопасности.

Сфера исполнения уголовных наказаний и иных мер уголовно-правового характера является важной составляющей правоохранительной деятельности государства. От ее результатов во многом зависит эффективность противодействия преступности в стране, поэтому реформы уголовно-исполнительной системы РФ постоянно находятся в фокусе внимания государства и общества. Ключевое значение для эффективного функционирования уголовно-исполнительной системы Российской Федерации имеет осуществляемая в стране уголовно-исполнительная политика.

Уголовно-исполнительная политика Российской Федерации достаточно динамична. К ее основным современным направлениям можно отнести:

- гуманизацию процесса исполнения и отбывания уголовных наказаний;
- внедрение международных стандартов в отечественную правовую систему и практическую деятельность учреждений и органов, исполняющих уголовные наказания и иные меры уголовно-правового характера;
- внедрение современных технических средств надзора и контроля за осужденными;

- поиск новых средств исправления осужденных, в том числе связанных с религиозным воздействием, психологической помощью.

При этом одно из главных направлений как уголовной политики в целом, так и уголовно-исполнительной политики продолжает оставаться реализация уголовных наказаний, не связанных с изоляцией от общества.

В данном учебном пособии рассматриваются основные тенденции современной уголовно-исполнительной политики на этапе ее формирования, установления и реализации. Определяются наиболее проблемные и актуальные направления уголовно-исполнительной политики в сфере реализации уголовных наказаний, не связанных с изоляцией от общества.

# 1. ПОНЯТИЕ, ЗНАЧЕНИЕ УГОЛОВНО-ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И ФАКТОРЫ ЕЕ ОПРЕДЕЛЯЮЩИЕ

Статья 7 Конституции предусматривает, что Российская Федерация – социальное государство, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека. Политика государства оказывает существенное влияние на формирование и развитие общественных отношений, правовой системы, различных отраслей законодательства, общественного сознания.

Политику государства принято разделять на внешнюю и внутреннюю, в рамках которых выделяют экономическую и социальную области политики. Одним из основных направлений социальной политики государства является политика в сфере борьбы с преступностью или же уголовная политика Российской Федерации.

Среди ученых нет единой позиции относительно содержания данного понятия. Например, профессор А.П. Кузнецов, говоря об уголовной политике выделяет политику государства в сфере противодействия преступности<sup>1</sup>. Один из крупнейших исследователей уголовной политики профессор А.И. Коробеев выделяет одновременно: социальную политику в области борьбы с преступностью, уголовную политику и уголовно-правовую политику<sup>2</sup>. В свою очередь профессор П.Н. Панченко, также немало внимания уделивший проблемам уголовной политики, говорит о политике борьбы с преступностью, а также нескольких разновидностях уголовной: правовой, организационной, охранительной, регулятивной и непосредственно уголовной политике<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> См.: *Кузнецов А.П.* Проблемы теории уголовного права: в 2 т. Н. Новгород; М., 2013. Т. 2. С. 344–351.

<sup>2</sup> См.: *Коробеев А.И.* Советская уголовно-правовая политика: проблемы криминализации и пенализации. Владивосток, 1987. С. 44, 48, 49.

<sup>3</sup> См.: *Панченко П.Н.* Советская уголовная политика (Общетеоретическая концепция борьбы с преступностью: ее становление и предмет). Томск, 1988. С. 87.

Классическое содержание уголовной политики было сформулировано во второй половине прошлого века. Профессор Н.А. Беляев утверждал, что существует единая уголовная политика – политика в области борьбы с преступностью при помощи уголовного наказания и три ее подвида: уголовно-правовая, уголовно-процессуальная и уголовно-исправительная политики. При этом он абсолютно обоснованно утверждал, что термин уголовно-исправительная политика – явление более широкое по своему содержанию, чем исправительно-трудовая политика<sup>1</sup>, так как определяет направление деятельности законодательных и практических органов, организаций по исполнению всех уголовных наказаний<sup>2</sup>.

Профессор П.С. Дагель расширил содержание уголовной политики за счет криминологической политики – «предупреждение преступлений на основе устранения и нейтрализации их факторов, а также путем оказания предупредительно-воспитательного воздействия на неустойчивых в морально-нравственном отношении лиц»<sup>3</sup>.

В настоящее время, с развитием общественных отношений, содержание уголовной политики трактуется еще шире. Например, профессор В.В. Сверчков к указанным направлениям уголовной политики добавляет криминалистическую, оперативно-розыскную и другие виды уголовной политики<sup>4</sup>. Вместе с тем нельзя не согласиться с профессором Г.Н. Горшенковым, который говоря об элементах уголовной политики

---

<sup>1</sup> Исправительно-трудовая политика предшествовала современной уголовно-исполнительной политике.

<sup>2</sup> См.: *Беляев Н.А.* Уголовно-правовая политика и пути ее реализации: монография. Л., 1986. С. 23–24.

<sup>3</sup> *Дагель П.С.* Проблемы советской уголовной политики: учебное пособие. Владивосток, 1982. С. 11.

<sup>4</sup> См.: *Сверчков В.В.* Уголовное право. Общая и Особенная части: учебник для академического бакалавриата. 6-е изд., перераб. и доп. М., 2018. С. 43.

утверждает, что в случае чрезмерной дифференциации теряется цельный образ изучаемого предмета<sup>1</sup>.

Уголовно-правовая политика является определяющей, или как выразился профессор И.Я. Козаченко – «материнской»<sup>2</sup>, по отношению к уголовно-исполнительной и оказывает на нее ключевое воздействие хотя бы потому, что устанавливает систему уголовных наказаний, порядок исполнения которых является главным содержанием уголовно-исполнительной политики.

Вместе с тем следует отметить мнение профессора Н.А. Стручкова, который еще в 70-е года прошлого века утверждал, что «...можно говорить об уголовной политике и об исправительно-трудовой политике, как об органических частях единой политики ...государства, проводимой в сфере борьбы с преступностью. Поэтому уголовная и исправительно-трудовая политика должны быть согласованы»<sup>3</sup>.

Следует согласиться с мнением профессора В.И. Селиверстова, который утверждает, что уголовно-исполнительная политика оказывает обратное влияние на уголовно-правовую политику, что проявляется при определении системы наказаний и отдельных ее видов, при назначении наказания и освобождении от него<sup>4</sup>.

Уголовно-исполнительная политика – это часть государственной политики в сфере борьбы с преступностью. Она определяет цели, задачи, принципы, стратегию, основные направления, формы и методы деятельности государства по обеспечению исполнения наказания.

---

<sup>1</sup> См.: Горшенков Г.Н. Антикриминальная политика в контексте общетеоретической науки о криминале // Юридическая наука и практика: Вестник Нижегородской академии МВД России. 2016. № 3 (35) С. 301.

<sup>2</sup> См.: Уголовное право. Общая часть: учебник / отв. ред. И.Я. Козаченко. 4-е изд., перераб. и доп. М., 2008. С. 36.

<sup>3</sup> Стручков Н.А. Советская исправительно-трудовая политика и ее роль в борьбе с преступностью. Саратов, 1970. С. 121–122.

<sup>4</sup> См.: Уголовно-исполнительное право России : учебник / под ред. В.И. Селиверстова. – 8-е изд., перераб. и доп. – М. Норма : ИНФРА-М, 2019. С. 19.



Уголовно-исполнительная политика представляет собой основу, на которой формируется и развивается уголовно-исполнительное законодательство, а равно осуществляется практическая деятельность учреждений и органов, исполняющих уголовные наказания и иные меры уголовно-правового характера.

Под уголовно-исполнительной политикой следует понимать деятельность специальных субъектов (Федеральное Собрание РФ, Президент РФ, Правительство РФ)<sup>1</sup> по установлению целей, задач, принципов, основных направлений и правил исполнения и отбывания уголовных наказаний, а также иных мер уголовно-правового характера.

Трудно переоценить значение уголовно-исполнительной политики в деятельности государства по борьбе с преступностью, так как от того, каким образом будет организован процесс исполнения и отбывания уголовных наказаний, будет зависеть исправление осужденного и совершение (несовершение) им в дальнейшем новых преступлений.

Уголовно-исполнительная политика, как, впрочем, и любая иная, развивается под воздействием системы самых разнообразных факторов. Набор и степень влияния факторов на развитие уголовно-исполнительной политики различаются в зависимости от исторического периода, целей и задач, стоящих перед государством.

Полноценный анализ и учет системы факторов при принятии решений в сфере исполнения уголовных наказаний и иных мер уголовно-правового характера позволит достичь следующих актуальных результатов:

– формирование современной, научно обоснованной, отвечающей идеям прогрессивного развития РФ уголовно-исполнительной политики, учитывающей исторический и международный опыт, существующие социально-экономические возможности государства и определяющей

---

<sup>1</sup> Более подробно о субъектах уголовно-исполнительной политики см. 2 главу настоящего пособия.

перспективы развития уголовно-исполнительной системы в обозримом будущем;

– создание такой системы уголовно-исполнительного законодательства, которая позволит в подавляющем большинстве случаев эффективно регулировать общественные отношения в сфере исполнения уголовных наказаний и иных мер уголовно-правового характера в целях достижения целей и задач уголовно-исполнительного законодательства на протяжении длительного периода времени;

– действие четких, ясных и понятных условий, в которых субъекты и участники уголовно-исполнительных правоотношений смогут гарантированно пользоваться своими правами и законными интересами и исполнять возложенные на них юридические обязанности.

Существуют следующие признаки фактора, определяющего развитие уголовно-исполнительной политики.

Во-первых, фактор имеет определенное внешнее выражение, которое проявляется в виде объективного события (обстоятельства) или субъективного действия (бездействия).

Во-вторых, фактор должен определять развитие именно уголовно-исполнительной политики и (или) уголовно-исполнительного законодательства.

В-третьих, между фактором и уголовно-исполнительной политикой и законодательством должна быть причинно-следственная связь, то есть именно в результате воздействия фактора уголовно-исполнительная политика и законодательство изменяются или остаются без изменений.

Таким образом, под фактором, определяющим развитие уголовно-исполнительной политики, следует понимать объективное событие (обстоятельство) или субъективное действие (бездействие), вследствие влияния которого уголовно-исполнительная политика и (или) уголовно-исполнительное законодательство изменяются либо остаются без изменений.

Данное определение носит достаточно общий характер, чтобы уяснить особенности тех или иных факторов, а также определить степень их значения и взаимосвязь необходимо провести классификацию факторов. Все многообразие факторов, определяющих развитие уголовно-исполнительной политики, можно разделить в зависимости от:

1) происхождения источника влияния на:

а) **объективные** (климатический, масштаб территории, деятельность международных неправительственных организаций и др.) и **субъективные** (уголовная политика государства, общественное мнение, нравственное состояние общества и др.),

б) **внутренние** (состояние экономики, наука, образование и др.) и **внешние** (экономические и политические санкции, международные стандарты обращения с осужденными, правоприменительная практика международных организаций и др.);

2) механизма их воздействия, позволяющего выделить факторы, оказывающие **прямое** (уголовная политика, уголовно-исполнительная наука, судебная практика, состояние экономики и др.) или **косвенное** (политические и экономические санкции, духовное состояние общества, уровень образования граждан и др.) влияние.

3) значимости для исследуемых процессов и явлений, дающей основание различать **основные** и **второстепенные** факторы. По данному критерию факторы можно разделить в зависимости от конкретной ситуации. Например, в отношении нормы, предусматривающей, что осужденные к лишению свободы, как правило, должны отбывать наказание по месту жительства оказывают основное влияние такие факторы как – общественное мнение, международные стандарты обращения с осужденными, структура территории, масштаб территории и др., а второстепенное влияние – уровень жизни населения, политический режим, демографический фактор др.;

4) конечного результата воздействия на уголовно-исполнительную политику позволяющего выделить **позитивные** (улучшение состояния

экономики, повышение уровня образования населения и др.) или **негативные** (ухудшение состояния экономики, ухудшение уровня образования населения, санкции и др.) факторы. Кроме того, по данному критерию можно выделить **факторы-катализаторы** и **факторы-ингибиторы**. Факторы-катализаторы способствуют внесению изменений в уголовно-исполнительную политику (например, климатический фактор и фактор структуры территории способствует внесению изменений в нормы вещевого довольствия и питания осужденных в зависимости от климата и региона в месте отбывания наказания). Факторы-ингибиторы, наоборот препятствуют внесению изменений в уголовно-исполнительную политику (например, состояние экономики государства препятствует полноценной реализации таких уголовных наказаний как арест и принудительные работы, а также внедрению тюремной системы отбывания лишения свободы). При этом надо понимать, что в разные периоды времени один и тот же фактор может быть и катализатором и ингибитором (например, тоже состояние экономики, в зависимости от ее развития, может как способствовать внесению изменений в уголовно-исполнительную политику, так и препятствовать им). В свою очередь факторы-катализаторы можно еще разделить на три вида: **факторы, влияющие на отмену нормы** (например, отмена нормы, предусматривавшей, что питание неработающих осужденных во время их содержания в штрафном изоляторе, осуществляется по пониженным нормам), **факторы, влияющие на изменение нормы** (например, изменение порядка обращения с ходатайством об условно-досрочном освобождении осужденного к лишению свободы) и **факторы, влияющие на появление новых норм** (например, норма, предусматривающая возможность применения к осужденным к ограничению свободы электронных средств контроля);

5) продолжительности воздействия, дающей основания выделять **постоянно действующие** (состояние рынка труда, правовые факторы,

нравственное состояние общества и др.) и **временные** факторы (война, локальные конфликты, санкции и др.);

б) особенностей системных связей между ними, дающих основания различать:

а) **общие** (форма правления, политический режим, уровень образования населения и др.) и **специфические** (судебная практика, лоббизм, юридико-технические факторы и др.),

б) **первичные** (уровень образования населения в целом) и **вторичные (производные)** (уровень образования осужденных) факторы;

7) формы проявления можно выделить **факторы-события (обстоятельства)** (масштаб территории, природноресурсные, климатические факторы и др.) и **факторы-действия (бездействия)** (изменение политического режима, формы государственного устройства, санкции, война и др.).

8) направленности влияния на ту или иную стадию уголовно-исполнительной политики можно выделить факторы, влияющие на **формирование, установление или реализацию** уголовно-исполнительной политики.

9) от сферы проявления, позволяющей выделить **экономические** (состояние экономики, уровень жизни населения, структура территории и др.), **политические** (политическая система государства, политический режим, партийная система государства, деятельность международных неправительственных организаций и др.), **социальные** (демографическая ситуация, наука, образование, преступность и др.) и **духовные** (нравственное состояние общества, религиозное воздействие, правосознание и др.) факторы.

В современный период времени развитие уголовно-исполнительной политики осуществляется под воздействием целого комплекса политических, экономических, социальных и духовных факторов.

К числу основных (приоритетных) политических факторов, определяющих развитие уголовно-исполнительной политики и уголовно-

исполнительного законодательства на современном этапе развития государства, относятся внутривнутриполитические (политическая система общества, форма государственного устройства, форма правления, политический режим, партийная система государства, влияние оппозиции, признание Конституцией РФ человека, его прав и свобод высшей ценностью, уголовная политика и иные направления внутренней политики государства, судебная практика, лоббизм) и внешнеполитические (международные стандарты обращения с осужденными, членство России в международных организациях, деятельность международных неправительственных организаций, пенитенциарное сотрудничество с иностранными государствами, войны, локальные международные конфликты, внешнеполитические кризисы, санкции).

К числу основных (приоритетных) экономических факторов, определяющих развитие уголовно-исполнительной политики и уголовно-исполнительного законодательства на современном этапе развития государства, относятся показатели валового внутреннего продукта (состояние экономики), уровень жизни (населения страны в целом, лиц, отбывающих наказание, членов семьи осужденного), экономико-географические факторы (фактор масштаба территории, фактор структуры территории, климатический фактор, природно-ресурсный фактор).

К числу основных (приоритетных) социальных факторов, определяющих развитие уголовно-исполнительной политики и уголовно-исполнительного законодательства на современном этапе развития государства, относятся социально-демографические факторы, уровень образования (общества, сотрудников, осужденных), уголовно-исполнительная наука, правовые факторы (исторически сложившаяся система права, наличие межотраслевых взаимосвязей в действующем законодательстве, компетенционный фактор, порядок разработки и принятия нормативных актов, технико-юридические факторы, в том числе организационные), динамика и состояние преступности, в том числе

коррупции, практическая деятельность учреждений и органов, исполняющих уголовные наказания и иные меры уголовно-правового характера.

К числу основных (приоритетных) духовных факторов, определяющих развитие уголовно-исполнительной политики и уголовно-исполнительного законодательства на современном этапе развития государства, относятся: уровень правосознания и правовой культуры в обществе; уровень правосознания и правовой культуры персонала и осужденных; нравственное, в том числе религиозное состояние общества; нравственные, в том числе религиозные взгляды персонала и осужденных; взаимодействие и соотношение традиционных взглядов и представлений российского общества и современных ценностей, взглядов, течений.

Более подробно остановимся на некоторых из них.

### **Политические факторы**

Говоря о политической системе государства необходимо учитывать ее состояние, степень устойчивости, тенденции развития, складывающийся политический режим, форму правления и форму государственного устройства.

До сих пор, по прошествии более двадцати лет, нельзя однозначно утверждать об окончательном переходе от советской структуры политической системы к демократическим структурам власти, что в целом негативно оценивается в научном обществе<sup>1</sup>. В настоящее время политическая система России все чаще именуется не демократической, а консервативной. Одной из особенностей современного консерватизма является диалектическая преемственность фундаментальных основ политики в Российской империи, Советском государстве и Российской Федерации<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> См., например: *Дорожкин Ю.Н.* Актуальные проблемы модернизации политической системы России // *Власть*. 2012. № 10. С. 10; *Романов Ю.А.* Политическая система России: современное состояние, проблемы и перспективы // *Austrian Journal of Humanities and Social Sciences*. 2014. № 7–8. С. 166–167.

<sup>2</sup> См.: *Давыдов А.В., Устинкин С.В.* Консервативная идеология в политической системе современной России // *Власть*. 2010. № 11. С. 78.

Транзитивный характер современной политической системы России, выражающийся в реализуемых государством и другими политическими институтами реформах, изначально осложненных влиянием присущих западной цивилизации системы ценностей и представлений в отрыве от российской действительности, обусловил некоторую непоследовательность проводимой государством политики, в том числе в сфере исполнения наказаний. Не случайно в тексте Концепции развития УИС до 2020 года подчеркивается, что несмотря на существенные изменения, произошедшие в стране в последние годы, уголовно-исполнительная система во многом сохранила черты старой пенитенциарной системы, ориентированной на другое общество. При этом она до сих пор не лишена противоречий, связанных с игнорированием опыта развития и применения системы уголовных наказаний в советском государстве при достаточно большом увлечении зарубежной практикой.

Помимо влияния политической системы на уголовно-исполнительную политику и законодательство, можно говорить и об обратном процессе. Так непродуманная уголовно-исполнительная политика способна выступить в качестве дестабилизирующего фактора для политической системы, что позволяет говорить об их диалектической взаимосвязи. В качестве примера отрицательного влияния на политическую систему государства в целом можно привести различные массовые беспорядки, групповые неповиновения и отказы от приема пищи в исправительных учреждениях. Также крайне негативно сказываются последние инциденты в исправительных учреждениях, связанные с условиями содержания осужденного из «банды Цапков» и необоснованное применение физической силы в одной из исправительных колоний Ярославской области. Все эти факты мгновенно находят свое отражение в средствах массовой информации (в том числе и



зарубежных)<sup>1</sup> и соответственно в обществе и дестабилизируют политическую систему нашего государства.

На проводимой в государстве политике в сфере исполнения наказаний существенным образом сказывается складывающийся политический режим, характеризующий систему приемов, методов, форм, способов осуществления политической власти в государстве, а также степень адекватности восприятия существующей системы управления обществом и взаимодействия с ней<sup>2</sup>. Так, проведение в жизнь тезиса об обострении классовой борьбы в 30-е годы XX в. повлекло за собой ее существенное ужесточение, что нашло свое выражение в увеличении сроков наказания, расширении сферы применения смертной казни, ссылки или высылки, существенном ухудшении положения осужденных при активном использовании их рабского труда. В 50-х гг. общий курс на восстановление законности во всех сферах жизни общества обусловил усиление тенденций гуманизации уголовно-исполнительной политики, о чем свидетельствуют нормативные правовые акты, определяющие порядок и условия отбывания уголовных наказаний. Сама уголовно-исполнительная система стала более открытой, более четко была поставлена задача об исправлении и перевоспитании заключенных, восстановлен институт условно-досрочного освобождения<sup>3</sup>. За основу перестроечных процессов уголовно-исполнительной системы СССР, начавшихся в конце 80-х гг., были взяты

---

<sup>1</sup> См., например: Детский бунт авторитетов // Российская газета. 2007. 18 октября; В Хакасии подавлен тюремный бунт, возбуждено уголовное дело. URL: [http://www.trud.ru/article/25-07-2016/1340044\\_v\\_hakasii\\_podavlen\\_tjurennyj\\_bunt\\_vozbuzhdeno\\_ugolovnoe\\_delo.html](http://www.trud.ru/article/25-07-2016/1340044_v_hakasii_podavlen_tjurennyj_bunt_vozbuzhdeno_ugolovnoe_delo.html) (дата обращения: 12.06.2019); Член кушевской банды в колонии обедал икрой и крабами. URL: <https://www.ntv.ru/novosti/2099961/> (дата обращения: 12.06.2019); Избиения в ярославской колонии. URL: <https://ru.euronews.com/2018/07/22/yaroslavl-prison-scandal> (дата обращения: 12.06.2019) и др.

<sup>2</sup> См.: *Сташ З.К.* Политический режим современного российского государства: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Краснодар, 2009. С. 7.

<sup>3</sup> См.: *Дементеева И.И.* Развитие уголовно-исполнительного законодательства России: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2006. С. 7.

принципы гуманизации, демократизации и внедрение международных стандартов<sup>1</sup>.

Правовое закрепление современного политического режима (а также формы государственного устройства и формы правления) произошло с принятием Конституции Российской Федерации в 1993 году, где в первой статье сказано, что Россия есть демократическое федеративное правовое государство с республиканской формой правления. В настоящее время политический режим в России политологи характеризуют как плебисцитарную демократию с сильной исполнительной властью<sup>2</sup>. При этом принцип демократизма назван в числе базовых для построения уголовно-исполнительного законодательства наряду с принципами гуманизма и законности (ст. 8 УИК РФ). Наиболее отчетливо он проявляется в определении правового положения осужденных, которое характеризуется расширением сферы их личной свободы<sup>3</sup>.

В связи с изменениями политического режима, необходимо отметить существенное развитие в последнее время так называемых альтернативных наказаний (наказаний, не связанных с изоляцией осужденного от общества)<sup>4</sup>. Появились новые уголовные наказания – обязательные работы, ограничение свободы, принудительные работы. В практику деятельности уголовно-исполнительных инспекций активно внедряются электронные системы контроля за осужденными<sup>5</sup>. Все это является проявлением современной

---

<sup>1</sup> *Смирнов Л.Б.* Уголовно-исполнительная политика России в контексте процессов и результатов перестройки // Научные труды Северо-Западного института управления РАНХиГС. 2015. Том 6. Вып. 4 (21). С. 42.

<sup>2</sup> См.: *Бродовская Е.В.* Трансформация политической системы современного российского общества: институциональные и социокультурные составляющие: автореф. дис. ... д-ра полит. наук. Тула, 2008. С. 3.

<sup>3</sup> См.: *Иванов В.А.* Реализация принципа демократизма при исполнении наказания в виде лишения свободы: автореф. ... дис. канд. юрид. наук. Рязань, 2006. С. 8.

<sup>4</sup> Подробнее см.: *Уткин В.А.* Тенденции применения альтернативных санкций в России // Уголовная юстиция. 2013. № 1. С. 75–80; *Грушин Ф.В., Лядов Э.В.* Проблемы правового регулирования исполнения наказаний, не связанных с изоляцией осужденного от общества / под ред. Э.В. Лядова: научно-практич. пособие. Рязань, 2015.

<sup>5</sup> См., например: *Колбасова Е.В.* Механизм применения электронных средств контроля и надзора за осужденными к ограничению свободы // Юридическая наука. 2011.

уголовно-исполнительной политики, вызванной, в том числе, и фактором нового политического режима нашего государства.

Что касается влияния такого фактора, как форма государственного устройства, то в сфере исполнения уголовных наказаний Российская Федерация больше соответствует унитарному государству, так как все вопросы, связанные с уголовно-исполнительной политикой и законодательством, принимаются исключительно в центре.

Существенное значение, в качестве внутривластного фактора имеет форма правления в Российской Федерации. В соответствии со ст. 1 Конституции в России осуществляется республиканская форма правления.

В Российской Федерации именно Президент РФ определяет внутреннюю политику, в том числе и уголовно-исполнительную. Вместе с тем, большинство решений в рассматриваемой сфере подготавливаются в Правительстве РФ (непосредственно ФСИН, Минюстом России) и затем закрепляются в законодательной форме Федеральным Собранием РФ.

Правительство РФ в соответствии со ст. 19 Федерального конституционного закона «О Правительстве Российской Федерации» от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ, участвует в разработке и реализации государственной политики в области обеспечения безопасности личности, общества и государства, а также осуществляет меры по обеспечению законности, прав и свобод граждан, по охране собственности и общественного порядка, по борьбе с преступностью и другими общественно опасными явлениями.

Таким образом, с учетом существующей в России формы правления, Президент РФ, а также Федеральное Собрание РФ выступают субъектами, которые устанавливают уголовно-исполнительную политику, проводимую в Российской Федерации. Правительство РФ в свою очередь ее формирует и

реализовывает (лишь в некоторых случаях Правительство РФ может устанавливать уголовно-исполнительную политику в директивной форме).

Помимо внутривнутриполитических факторов, которые для такой специфической сферы государственной деятельности как исполнение уголовных наказаний, являются ключевыми, существуют и внешнеполитические факторы. Государствам всегда приходится сочетать внутреннюю и внешнюю политику и учитывать события не только в своей стране, но и за рубежом. Поиски комплексных решений этой проблемы находят отражение в праве<sup>1</sup>. Внешнеполитические факторы, в силу достаточной закрытости уголовно-исполнительной системы, влияют на уголовно-исполнительную политику в меньшей степени, чем, например, на экономическую деятельность государства, но в тоже время остаются весьма значимыми. Интеграция Российской Федерации в мировое сообщество стала значимым фактором становления и обновления уголовно-исполнительного законодательства в начале 90-х годов прошлого века<sup>2</sup>.

Международные акты в сфере обращения с осужденными являются одним из наиболее существенных внешнеполитических факторов, влияющих на уголовно-исполнительную политику в настоящее время. Уголовно-исполнительная политика России базируется на выработанных международным сообществом соответствующих положениях об обращении с осужденными и направлена, в том числе, на приведение национального законодательства в соответствие с общепризнанными принципами и нормами международного права<sup>3</sup>. Правовые предпосылки для действия данного фактора были созданы Конституцией РФ, где в качестве одной из основ

---

<sup>1</sup> См.: Тихомиров Ю.А. Соотношение международно-правовых и национально-правовых регуляторов // Проблемный анализ и государственно-управленческое проектирование. 2012. № 5 (том 5). С. 83.

<sup>2</sup> См.: Кашуба Ю.А., Хижняк В.И. Реализация международных стандартов обращения с осужденными в уголовно-исполнительной политике: монография. Рязань, 2005. С. 186.

<sup>3</sup> См.: Адоевская О.А. Проблемы реализации принципов законности и гуманизма в российской уголовно-исполнительной политике // Юридический вестник Самарского государственного университета. 2015. № 1. С. 31.

конституционного строя было провозглашено признание общепризнанных принципов и норм международного права и международных договоров Российской Федерации составной частью ее правовой системы.

Самостоятельным фактором формирования уголовно-исполнительной политики в России является ее членство в международных организациях. Международные формы сотрудничества России по вопросам исполнения уголовных наказаний имеют достаточно давнюю историю. Так еще, в 1878 г. Россия вступила в члены международной пенитенциарной комиссии, организованной на Стокгольмском конгрессе.

Участие России в международных организациях влечет принятие на себя определенных обязательств, надлежащее выполнение которых находится под международным контролем. Правда в большинстве случаев речь идет опять же идет о рекомендациях, по своей природе не носящих обязательного характера, хотя нельзя не признать, что международно-правовые стандарты служат основой содержания и формирования национального уголовно-исполнительного законодательства.

Наиболее радикально уголовно-исполнительная политика и законодательство меняются в том случае, если государство находится в состоянии войны. В результате, такие принципы уголовно-исполнительного законодательства, как гуманизм, законность, равенство осужденных перед законом и др. зачастую отходят на второй план, а на первый план выходит достижение основной цели – победа в войне.

### **Экономические факторы**

Можно утверждать о значительном влиянии ключевых показателей состояния экономики на формирование и реализацию уголовно-исполнительной политики, направления развития уголовно-исполнительного права и законодательства.

Наиболее заметным является влияние показателей ВВП, определяющего объем внутренних ресурсов государства, поскольку недостаточность экономических ресурсов снижает эффективность

реализации стоящих перед УИС задач, становится одним из факторов, обуславливающих возложение на УИС функций, не отвечающих ее предназначению, обуславливает изменение сущности применяемых наказаний.

Решение проблемы достаточности финансовых и материальных ресурсов видится в диверсификации источников покрытия расходов УИС за счет законодательного закрепления механизма их софинансирования из региональных и местных бюджетов, а также определения форм привлечения частного капитала.

Состояние рынка труда как фактор развития уголовно-исполнительной политики и законодательства проявляется как с позиций достаточности трудовых ресурсов, так и их качества. Учитывая, что степень занятости осужденных находится в обратной зависимости от объема имеющихся у государства трудовых ресурсов, реализация требований законодательства об обязательном привлечении их к труду требует активной поддержки государства, что предполагает совершенствование механизмов обеспечения занятости осужденных.

Требует внимания вопрос об уровне оплаты труда осужденных, поскольку с ним связана не только возможность выполнения ими судебных решений в части возмещения вреда, причиненного преступлением, и выполнения иных имущественных обязательств, но и ресоциализация осужденных.

Уровень жизни как экономический фактор, влияющий на уголовно-исполнительную политику, проявляется в нескольких аспектах, таких как: 1) уровень жизни лиц, отбывающих наказание; 2) уровень жизни членов семьи осужденного; 3) уровень жизни населения страны в целом.

Среди экономико-географических факторов формирования уголовно-исполнительной политики наиболее значимыми являются:

1) фактор масштаба территории, проявляющийся лишь когда речь идет либо о слишком маленькой, либо о слишком большой территории. И если

последняя ранее рассматривалась как благоприятный фактор для изоляции и использования осужденных как людского ресурса для освоения новых территорий, то в настоящее время обширность территории порождает проблемы инфраструктурной и социальной изоляции, негативно сказывающихся на эффективности деятельности исправительных учреждений, одновременно обеспечивая сохранение многообразия профиля производственно-хозяйственной деятельности исправительных учреждений.

2) фактор структуры территории, который в условиях существования достаточно сложной пространственно-экономической и пространственно-социальной структуры страны, обуславливает реализацию дифференцированных механизмов регулирующего воздействия со стороны государства с целью повышения эффективности функционирования системы исполнения наказаний, но может создавать и условия для реализации пенитенциарных экспериментов.

3) климатический фактор, влияние которого прослеживается в определении условий содержания осужденных, а также реализации мер по улучшению санитарно-эпидемиологической обстановки в исправительных учреждениях.

4) природноресурсный фактор, во многом определяющий сферы занятости осужденных.

### **Социальные факторы**

Самостоятельным фактором формирования уголовно-исполнительной политики являются социально-демографические процессы, которые характеризуют естественное (рождаемость, смертность, брачность, разводимость), пространственное (миграция), социальное (изменение социальных структур) и качественное (физическое, психическое и социальное здоровье) изменение населения, а также формирование

определенного демографического сознания и поведения<sup>1</sup>. Не случайно демографическая характеристика осужденных является отправной точкой большинства исследований практики исполнения наказаний.

Сведения, отражающие социально-демографические характеристики осужденных о поле, возрасте, состоянии здоровья позволяют правильно обозначить основные направления, содержание и перспективы развития уголовно-исполнительной политики с учетом постоянно происходящей трансформации объектов профилактического воздействия.

Возрастная характеристика осужденных позволяет выделить несколько социальных групп, каждая из которых характеризуется присущими ей особенностями, имеющими принципиальное значение для организации работы с ними. Специалистами указывается на нежелательность применения к несовершеннолетним осужденным различных карательных мер, что находит свое отражение в действующем УИК РФ (например, отбывание наказания в воспитательных колониях с более мягкими условиями содержания в отличие от остальных исправительных учреждений).

Чрезвычайно значимы и гендерные характеристики осужденных, поскольку это определяет содержание уголовно-исполнительной политики в отношении отбывающих наказание женщин. Сокращение числа женщин, осуждаемых к отбыванию наказания в виде лишения свободы<sup>2</sup>, повлекшее сокращение числа женских колоний, обусловило отступление от важной составляющей уголовно-исполнительной политики определения места отбывания лишения свободы по месту прежнего проживания или осуждения.

---

<sup>1</sup> См.: *Амосов И.Н.* Демографические процессы в Российской Федерации и их влияние на обеспечение национальной безопасности: автореф. дис. ... канд. полит. наук. М., 2011. С. 9.

<sup>2</sup> По данным ФСИН России, происходит ежегодное сокращение числа женщин, осужденных к лишению свободы: по состоянию на 1 января 2012 года в исправительных учреждениях ФСИН России содержалось – 59,2 тыс. женщин; 2013 – 57,7 тыс.; 2014 – 55,7 тыс.; 2015 – 54,7 тыс.; 2016 – 52,7 тыс.; 2017 – 49,2 тыс.; на 01.09.2019 г. в учреждениях содержится 43008 женщин. URL: <http://фсин.рф/structure/inspector/iao/statistika/Kratkaya%20har-ka%20UIS/> (дата обращения: 14.09.2019).



Важным социально-демографическим фактором формирования политики в целом, и уголовно-исполнительной политики, в частности, являются миграционные процессы, которые состоят в любом территориальном перемещении. При этом невысокая миграционная привлекательность России по сравнению с другими странами, принимающими мигрантов, обуславливает качественную структуру миграционных потоков, представленных преимущественно новыми поколениями граждан государств – участников СНГ, которые обладают низким уровнем образования и слабым знанием русского языка, объективно снижающими их адаптационные ресурсы и создающими предпосылки для криминализации соответствующих групп населения. Это объясняет отмечаемую специалистами тенденцию к росту доли иностранцев в общем числе осужденных, которая за последние годы увеличилась вдвое.

Нельзя не отметить, что физическое и психическое состояние населения в последние годы становится все более значимым для уголовно-исполнительной политики фактором, обуславливая помимо прочего создание лечебных исправительных учреждений. Например, в целях защиты окружающих осужденные, больные открытой формой туберкулеза, осужденные, не прошедшие полного курса лечения венерического заболевания, алкоголизма, токсикомании, наркомании, ВИЧ-инфицированные осужденные, осужденные, страдающих психическими расстройствами, не исключающими вменяемости, не могут передвигаться без конвоя или сопровождения, а также осуществлять краткосрочные выезды за пределы исправительного учреждения (ч. 2 ст. 96, ч. 3 ст. 97 УИК РФ). Последним это разрешается только в сопровождении родственника или иного лица.

Значимым фактором для выработки уголовно-исполнительной политики является тенденция к увеличению доли осужденных-инвалидов, отбывающих наказание в местах лишения свободы, на фоне того, что они оказываются наиболее уязвленной категорией не только в местах лишения

свободы, но и после освобождения. Ратификация РФ в 2012 г. Конвенции ООН о правах инвалидов 2006 г.<sup>1</sup> потребовала корректировки уголовно-исполнительной политики в части определения порядка обеспечения инвалидам из числа осужденных необходимых условий для прохождения медико-социальной экспертизы, получения и использования технических средств реабилитации и других приспособлений с учетом особенностей размещения и внутреннего распорядка мест исполнения наказаний, что повлекло за собой внесение дополнений в ст. 101 УИК РФ, а также разработку подзаконных актов, обеспечивающих практическую реализацию соответствующих положений.

Одним из ключевых социальных факторов является уровень образования. При этом существует три аспекта: уровень образования общества, работников УИС и осужденных. Каждый из них в отдельности оказывает влияние на проводимую уголовно-исполнительную политику. Прежде всего, необходимо учитывать состояние образования в обществе в целом, которое может быть значимо с точки зрения его готовности к восприятию основополагающих постулатов уголовно-исполнительной политики, основным вектором развития которой в настоящее время является гуманизация процесса исполнения наказания.

Прослеживается четкая позиция законодателя, направленная на стимулирование обучения осужденных и получения ими того или иного образования, что выражается в особенностях порядка и условий отбывания наказания, а также возможности улучшения правового статуса осужденного вплоть до досрочного освобождения. И наоборот, негативное отношение осужденного к обучению и получению образования является основанием для непредставления тех или иных льгот, а в некоторых ситуациях ведет и к ухудшению правового положения осужденного, как в случаях с отказом от обязательного обучения или образования.

---

<sup>1</sup> См.: Собрание законодательства Рос. Федерации. 2012. № 19. Ст. 2280.

Важнейшим социальным фактором развития уголовно-исполнительной политики выступает наука. Уголовно-исполнительная наука является одним из ключевых факторов, что проявилось, например, при разработке действующего Уголовно-исполнительного кодекса РФ. Игнорирование данного фактора приводит к принятию непродуманных поспешных решений, реализация которых крайне затруднительна, а зачастую и финансово не обоснована, как например уголовного наказания в виде принудительных работ или перехода на тюремную систему отбывания лишения свободы. Основными формами влияния науки на уголовно-исполнительную политику являются:

- проведение научных исследований;
- обсуждение тех или иных научных предложений в рамках научно-представительских мероприятий, проводимых с участием органов государственной власти (например, в рамках Международного пенитенциарного форума);
- апробация научных исследований в виде проведения экспериментов в учреждениях и органах, исполняющих наказания;
- разработка правовой доктрины, принимающая в этой сфере форму концепции или научно-теоретической модели;
- подготовка проектов нормативных правовых актов или отзывов на них.

Самостоятельным аспектом влияния науки на уголовно-исполнительную политику является ее корректировка под воздействием научно-технического прогресса, обеспечивающего создание новых средств коммуникации, связи и объективного контроля. В результате, например, в деятельность уголовно-исполнительных инспекций активно внедряются электронные системы надзора и контроля.

В настоящее время наука уголовно-исполнительного права столкнулась с определенными трудностями. В первую очередь это связано с небольшим количеством научных центров (школ) и вытекающим из этого сокращением

числа ученых – специалистов в уголовно-исполнительном праве. Также зачастую негативно на науке сказывается определенная разобщенность ведомственной и академической науки.

Особое место в формировании уголовно-исполнительной политики занимают правовые факторы, так как напрямую влияют на качество действующего законодательства. К числу основных правовых факторов можно отнести: исторически сложившуюся систему права с возрастанием в ней роли судебной практики, наличие межотраслевых взаимосвязей в действующем законодательстве, компетенционный фактор, порядок разработки и принятия правовых документов, технико-юридические факторы.

Право, будучи регулятором складывающихся в обществе отношений, получает закрепление в форме установлений, зафиксированных не только в письменных источниках, но и в передающихся от поколения к поколению правовых представлениях и стереотипах поведения, постепенно становится фактором, определяющим различные сферы жизни общества, воспринимая присущий ему уклад жизни и мировоззрение. При этом неустойчивость и нестабильность правовой жизни современного российского общества, образуемой совокупностью правовых актов и иных форм проявления права (в том числе и негативных) и характеризующей специфику и уровень существующей юридической действительности, в той или иной степени отражается на всех сферах жизни общества.

В свою очередь криминологические факторы, к которым относится преступность и одна из самых опасных ее разновидностей – коррупция, самостоятельные очень важные социальные факторы.

Преступность, будучи исторически изменчивым социальным явлением, отражающим совокупность совершенных на конкретной территории в определенный период времени преступлений выступает важным фактором формирования уголовно-исполнительной политики. Соответственно изучение различных показателей преступности приобретает особое значение

для выработки актуальных направлений уголовно-исполнительной политики. При этом можно выделить следующие аспекты преступности, имеющие значение в рамках настоящего исследования: динамика преступности, ее структура, состояние в конкретном регионе, состояние преступности при исполнении уголовных наказаний.

### **Духовные факторы**

В последние годы во всех сферах общественной жизни все большее значение приобретает феномен, характеризующий состояние «духовности в обществе». О значении духовности для полноценного всестороннего развития общества в целом и государства в частности неоднократно высказывались ученые в самых разных сферах. Не обошла стороной проблема духовности и уголовно-исполнительную систему. Следует согласиться с В.Д. Первозванским, утверждающим, что определяющим фактором реально поступательного развития уголовно-исполнительной системы, является состояние духовности народа, каждого гражданина и его лидеров, состояние духовности руководителей системы и ее персонала, состояние духовности осужденных и лиц, заключенных под стражу, а также адекватность этих состояний официально провозглашаемой «духовной» линии<sup>1</sup>.

Важной составляющей духовной жизни общества является религия и степень ее влияния на политику, в том числе в сфере исполнения наказаний. Следует согласиться с В.Г. Лещенко, которая утверждает, что «...церковь за многолетний период своей кариативной деятельности в пенитенциарных учреждениях аккумулировала большой опыт в области социальной работы и духовного окормления заключенных, наработала апробированные на практике эффективные технологии перевоспитания, ресоциализации, общественной адаптации и методики исправительно-преобразовательной

---

<sup>1</sup> См.: *Первозванский В.Б.* О духовности как факторе, определяющем развитие уголовно-исполнительной системы // *Уголовно-исполнительная система: право, экономика, управление.* 2013. № 6. С. 10.

активности»<sup>1</sup>. Не использовать существующий опыт церкви в работе с осужденными по их исправлению было бы крайне недальновидно и контрпродуктивно.

Правосознание во всех его формах и проявлениях оказывает существенное влияние на формирование уголовно-исполнительной политики и законодательства, определяя потребности их реформирования и пути достижения поставленных целей. Отражая философские, социально-экономические и политические принципы и представления о должном упорядочении сферы исполнения наказаний, а также связанные с ней психологические ожидания, оно дает единственно возможную основу для определения содержания уголовно-исполнительной политики и путей совершенствования уголовно-исполнительного законодательства. Анализ программных документов, принимавшихся после вступления в силу УИК РФ, позволяет сделать вывод о разрушительном влиянии на уголовно-исполнительную политику таких форм деформации правосознания как правовой идеализм, правовой инфантилизм, негативно-правовой радикализм, спекулятивно-правовой популизм и нравственно-правовой конформизм. Одной из задач государства в целом и уголовно-исполнительной системы в частности, должно стать формирование в обществе позитивного представления о целях, задачах и способах работы системы исполнения наказаний в государстве. Только в этом случае можно рассчитывать на поддержку общества проводимым реформам в УИС.

Духовная жизнь российского общества является сферой формирования нравственного императива, который в качестве некой идеальной модели построения общественных отношений отражающей совокупность общечеловеческих нравственных принципов, сначала фигурирует в качестве нравственной основы уголовно-исполнительной политики, а затем находит

---

<sup>1</sup> *Лещенко В.Г.* Диалектика развития религиозного воздействия на осужденных к лишению свободы в российском государстве // Вестник Чувашского университета. 2011. № 4. С. 170.

свое отражение в уголовно-исполнительном законодательстве, нормы которого обозначают ценностные ориентиры деятельности субъектов права.

С позиции уголовно-исполнительной политики значение имеет как нравственная характеристика личности осужденного, побуждающая к выработке комплекса мер, направленных на его духовное перерождение, так и нравственная составляющая жизни общества в целом, служащая индикатором многих проблем, требующих своего решения, от преодоления криминального заражения до повышения ресоциализационного потенциала социума, характеризующегося в настоящее время наличием репрессивных установок в отношении преступников, недостаточной развитостью политических и общественных институтов, призванных поддерживать и развивать социально полезные связи осужденных, а также содействовать процессу их ресоциализации. При этом такие современные «западные ценности», как толерантность, деформация семейных ценностей не находят поддержки в российском обществе, где сильны традиционные взгляды и представления, что находит свое отражение и на проводимой государством уголовно-исполнительной политике.

## 2. МЕХАНИЗМ ВЛИЯНИЯ ФАКТОРОВ НА УГОЛОВНО-ИСПОЛНИТЕЛЬНУЮ ПОЛИТИКУ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ. СУБЪЕКТЫ УГОЛОВНО-ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Одним из ключевых вопросов в теории системы факторов, определяющих развитие уголовно-исполнительной политики, является вопрос механизма влияния системы факторов.

Существует система разнообразных взаимосвязанных и взаимовлияющих друг на друга факторов, которые оказывают то или иное влияние на развитие уголовно-исполнительной политики, проводимой в стране субъектами этой политики. В результате данного воздействия субъекты уголовно-исполнительной политики принимают решения (в директивной форме), которые могут трансформироваться в конкретные проекты нормативных правовых актов с внесением изменений в действующее уголовно-исполнительное законодательство (нормативно-правовая форма). Принятые в директивной и нормативно-правовой формах решения в дальнейшем являются основой для реализации уголовно-исполнительной политики. При этом, реализация уголовно-исполнительной политики, в свою очередь, является существенным фактором, оказывающим влияние на субъектов формирования и установления уголовно-исполнительной политики.

Рассматриваемый механизм разделяется на три стадии:

- формирование уголовно-исполнительной политики;
- установление уголовно-исполнительной политики;
- реализация уголовно-исполнительной политики.

1. На первой стадии под воздействием системы факторов происходит формирование уголовно-исполнительной политики соответствующими субъектами. То есть вся система существующих взаимовлияющих друг на друга факторов оказывает воздействие на **субъектов формирования уголовно-исполнительной политики**. К их основному числу относятся:



- граждане;
- государственные органы (Президент РФ, органы законодательной и исполнительной власти РФ и субъектов РФ, судебная власть, Генеральная прокуратура РФ, МВД РФ, Минюст России, ФСИН России, Уполномоченный по правам человека в РФ, Уполномоченный по правам ребенка в РФ, Уполномоченный по правам предпринимателей в РФ, уполномоченные по правам человека, по правам ребенка и по правам предпринимателей в субъектах РФ, Счетная палата РФ, и др.);
- органы местного самоуправления;
- некоммерческие организации (политические партии, общественные организации, профсоюзы, общественные наблюдательные комиссии, религиозные организации и др.);
- коммерческие организации;
- средства массовой информации;
- международные организации.

Правовой основой для отнесения граждан к субъектам формирования уголовно-исполнительной политики относятся нормы Конституции РФ, а именно ст. 32, в соответствии с которой граждане РФ имеют право участвовать в управлении делами государства как непосредственно, так и через своих представителей. Кроме того, ст. 33 устанавливает право граждан обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления по любым вопросам, в том числе и по вопросам исполнения уголовных наказаний.

Говоря о роли и деятельности граждан в формировании уголовно-исполнительной политики необходимо, в силу их значимости, выделить две отдельные категории: осужденные и их родственники. Первые, самым непосредственным образом, сталкиваются с воздействием проводимой в стране уголовно-исполнительной политики и в случаях, когда, по их мнению, нарушаются права, активно выступают в свою защиту. При этом такая

защита своих прав может принять как правовую форму (обращения в различные государственные органы, правозащитные организации, в том числе и зарубежные), так и неправовую (массовые беспорядки, бунты, нападения на представителей администрации и др.).

Также существенное значение в рассматриваемом процессе принимают и родственники осужденных. Во-первых, они непосредственно от самих осужденных получают информацию о событиях, происходящих в процессе отбывания наказания и могут ее довести до любого субъекта, а во-вторых, родственники осужденных зачастую сами являются участниками уголовно-исполнительных правоотношений (например, при свиданиях, передачах, обращении к представителям администрации учреждений, исполняющих уголовные наказания).

С учетом развития современных средств коммуникации в обществе, отдельного рассмотрения заслуживает самостоятельная деятельность граждан в рамках так называемых «гражданских инициатив». В соответствии с Указом Президента РФ от 4 марта 2013 г. № 183 «О рассмотрении общественных инициатив, направленных гражданами Российской Федерации с использованием интернет-ресурса "Российская общественная инициатива"»<sup>1</sup> любой гражданин вправе зарегистрироваться и опубликовать свою «инициативу» на соответствующем сайте. На основании данного указа Общественными инициативами считаются предложения граждан РФ по вопросам социально-экономического развития страны, совершенствования государственного и муниципального управления, направленные с использованием интернет-ресурса «и отвечающие установленным Правилами требованиям. В качестве примера, в области уголовных наказаний, можно привести инициативу о зачете одного дня содержания в следственном изоляторе за два дня отбывания наказания в виде лишения свободы»<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> См.: Собрание законодательства Рос. Федерации. 2013. № 10. Ст. 1019.

<sup>2</sup> См.: URL: [https://www.roi.ru/13470/?\\_utl\\_t=fb](https://www.roi.ru/13470/?_utl_t=fb) (дата обращения: 16.09.2018).

Вместе с тем ключевую роль в формировании уголовно-исполнительной политики занимает Президент РФ. В соответствии с Конституцией РФ (ст. 80) он определяет основные направления внутренней политики государства, в том числе и уголовно-исполнительной, а также обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие всех органов государственной власти. Зачастую те или иные направления уголовно-исполнительной политики, предложения по ее совершенствованию формируются в рамках заседаний различных советов при Президенте РФ. Например, отдельного внимания заслуживает деятельность Совета при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека, в структуре которого действует Постоянная комиссия по содействию ОНК и реформе пенитенциарной системы, которая помимо прочего призвана содействовать осуществлению реформы уголовно-исполнительной системы с учетом результатов мониторинга соблюдения прав человека в исправительных учреждениях. Сам Совет, оценивая промежуточные итоги реализации пенитенциарной реформы в рамках специального заседания 5 апреля 2013 г. «Гражданское участие в реформе уголовно-исполнительной системы», отметил противоречивость положений Концепции развития УИС до 2020 г., упущения и недостатки при ее реализации, вызванные отходом от принципов комплексности и системности при разработке и проведении реформы, игнорированием предложений, представленных институтами гражданского общества, нарушением принципа преемственности пенитенциарной политики, игнорированием ранее накопленного положительного отечественного опыта, проведением ряда мероприятий реформы без экспериментальной апробации и создания соответствующей нормативно-правовой базы и отсутствием прогресса на пути создания института пробации. Это дало основания выработать ряд рекомендаций, обусловивших корректировку проводимой уголовно-исполнительной политики и уже давших первые результаты.

Еще одной инициативой Совета при президенте РФ по развитию гражданского общества и правам человека стало заявление его председателя о необходимости решения проблемы, связанной с направлением осужденных к лишению свободы для отбывания наказания в слишком удаленные от места жительства исправительные колонии<sup>1</sup>.

Определение направлений развития уголовно-исполнительной политики становилось предметом обсуждения и на заседании президиума Государственного совета РФ под председательством Президента РФ, где были подведены предварительные итоги реформирования УИС и обозначены задачи, требующие своего решения. При этом было отмечено, что «главная цель реализации всех этих задач заключается в том, чтобы мы смогли достичь необходимого уровня гуманизма в системе исполнения наказаний, улучшения условий содержания лиц, которые там содержатся, и приведение в соответствие всей системы уголовно-исполнительной и нормативной базы этой системы в соответствии с международными стандартами»<sup>2</sup>.

Помимо Президента РФ весьма важную роль в формировании уголовно-исполнительной политики играет Федеральное собрание, которое является представительным и законодательным органом Российской Федерации (ст. 94 Конституции РФ). Палаты российского парламента не только принимают решение о судьбе разнообразных законопроектов и инициатив, но и в установленном порядке нередко сами иницируют соответствующие изменения, о чем свидетельствуют паспорта проектов федеральных законов о внесении изменений в УИК РФ, в федеральные законы «Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействии лицам, находящимся в местах

---

<sup>1</sup> См.: Глава СПЧ предложил запретить в России отправлять заключенных в отдаленные колонии. URL: <http://www.interfax.ru/russia/552748> (дата обращения: 9.03.2019).

<sup>2</sup> См.: О состоянии уголовно-исполнительной системы Российской Федерации: стенографический отчет о заседании президиума Государственного совета 11 февраля 2009 года, Вологда. URL: <http://kremlin.ru/events/president/transcripts/3150> (дата обращения: 16.09.2019.)

принудительного содержания», «О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений» и т. п.

Зачастую проблемы исполнения наказаний становятся предметом отдельного обсуждения палат Федерального Собрания. В частности, большое внимание введению новых наказаний, альтернативных лишению свободы, было уделено на заседании «круглого стола», состоявшемся 26 ноября 2002 г. в Совете Федерации, на тему «О проблемах и путях совершенствования деятельности уголовно-исполнительной системы Российской Федерации»<sup>1</sup>. Аналогичные заседания проходят и в комитетах Государственной Думы. Например, 17 мая 2008 года на круглом столе, организованном комитетом по безопасности ГД РФ, обсуждались вопросы ресоциализации лиц, освобождаемых из мест лишения свободы<sup>2</sup>.

Свою роль в формировании уголовно-исполнительной политики играет Правительство РФ, которое осуществляет исполнительную власть (ст. 110 Конституции РФ). В процессе заседаний Правительства обсуждаются самые разные вопросы, в том числе, связанные с исполнением уголовных наказаний. Например, 28 марта 2013 г. состоялось заседание № 10, где одним из вопросов повестки было утверждение государственной программы Российской Федерации «Юстиция». В ходе заседания Д.А. Медведев пояснил, что «отдельный раздел программы посвящен системе исполнения наказаний. Этой темой государство занимается уже несколько лет. Система исполнения должна быть более современной. Это, в частности, касается разных вопросов, включая такие, казалось бы, очевидные вещи, как лечение тех, кто отбывает наказание, потому что это граждане нашей страны, они имеют право на медицинское обслуживание. Речь, конечно, идет и о профессиональной подготовке, которая необходима для полноценной

---

<sup>1</sup> См.: URL: <https://regnum.ru/news/polit/81744.html> (дата обращения: 09.08.2019).

<sup>2</sup> Более подробно см.: Законодательное обеспечение социальной адаптации лиц, освобожденных из мест лишения свободы: материалы «круглого стола» 17 мая 2008 года. М., 2008.

интеграции лиц, отбывших наказание, в гражданское общество после освобождения, то есть их ресоциализации»<sup>1</sup>.

Говоря о влиянии органов исполнительной власти на формирование уголовно-исполнительной политики нельзя не отметить в этом процессе важнейшую роль Министерства юстиции РФ и ФСИН России. В соответствии с Положением о Министерстве юстиции Российской Федерации<sup>2</sup> оно осуществляет функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере исполнения уголовных наказаний. Кроме того, одной из основных задач Минюста России является разработка общей стратегии государственной политики в установленной сфере деятельности. Также Минюст России вносит Президенту РФ и в Правительство РФ проекты законов, актов Президента РФ и Правительства РФ, другие документы, по которым требуется решение Президента РФ или Правительства РФ, по вопросам, относящимся к компетенции Минюста России и подведомственных ему федеральных служб, в том числе и ФСИН России. Директор ФСИН России уполномочен вносить Министру юстиции РФ проекты нормативных правовых актов и предложения по совершенствованию российского законодательства по вопросам, отнесенным к компетенции ФСИН России<sup>3</sup>.

Также необходимо упомянуть и о роли МВД России в формировании уголовно-исполнительной политики. Как следует из Положения о Министерстве внутренних дел Российской Федерации<sup>4</sup>, данный субъект

---

<sup>1</sup> См.: URL: <http://government.ru/meetings/1022/stenograms/> (дата обращения: 01.09.2019).

<sup>2</sup> См.: Вопросы Министерства юстиции Российской Федерации: указ Президента РФ от 13 октября 2004 г. № 1313 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2004. № 42. Ст. 4108.

<sup>3</sup> См.: Вопросы Федеральной службы исполнения наказаний: указ Президента РФ от 13 октября 2004 г. № 1314 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2004. № 42. Ст. 4109.

<sup>4</sup> См.: Об утверждении Положения о Министерстве внутренних дел Российской Федерации и Типового положения о территориальном органе Министерства внутренних дел Российской Федерации по субъекту Российской Федерации: указ Президента РФ от 21

является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики в сфере внутренних дел, которая охватывает большое количество вопросов, в том числе и связанных с исполнением уголовных наказаний (например, вопросы участия органов внутренних дел в осуществлении контроля за поведением осужденных, которым назначено наказание, не связанное с лишением свободы (п. 45 Положения)).

Весьма важная роль в формировании уголовно-исполнительной политики принадлежит судебной власти. Особую роль здесь занимает Конституционный Суд РФ, который обладает широким кругом полномочий<sup>1</sup>, в том числе по жалобам на нарушение конституционных прав и свобод граждан проверяет конституционность закона, примененного в конкретном деле. Большинство постановлений Конституционного суда по своему содержанию носят правоконкретизирующий, интерпретационный характер. В резолютивной части, как правило, подтверждается непротиворечие отдельных норм нормативных правовых актов Конституции РФ<sup>2</sup>, однако существуют такие решения Конституционного Суда, которые оказывают существенное влияние на правовое положение осужденных. Например, в соответствии с Постановлением Конституционного Суда РФ от 26 ноября 2002 г. № 16-П «По делу о проверке конституционности положений статей 77(1), 77(2), части первой и десятой статьи 175 УИК РФ и статьи 365 УПК

---

декабря 2016 г. № 699 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2016. № 52 (ч. V). Ст. 7614.

<sup>1</sup> См.: О Конституционном Суде Российской Федерации: федеральный конституционный закон от 21 июля 1994 г. № 1-ФКЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1994. № 13. Ст. 1447.

<sup>2</sup> См., например: По делу о проверке конституционности Отдельных положений частей первой и второй статьи 118 Уголовно-исполнительного кодекса российской федерации в связи с жалобой Шенгелая Зазы Ревазовича: постановление Конституционного Суда РФ от 26 декабря 2003 г. № 20-п // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2004. № 2. Ст. 160; По делу о проверке конституционности положения части первой статьи 130 Уголовно-исполнительного кодекса Российской Федерации в связи с жалобами граждан П.Л. Верещака, В.М. Гладкова, И.В. Гольшева и К.П. Данилова: постановление Конституционного Суда РФ от 27 февраля 2003 г. № 1-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2003. № 10. Ст. 953.

РСФСР в связи с жалобой гражданина А.А. Кизимова»<sup>1</sup> осужденные получили право напрямую обращаться в суд с вопросом об условно-досрочном освобождении. На основании данного постановления были внесены изменения в ст. 175 УИК РФ.

Помимо Конституционного Суда РФ свою роль в формировании уголовно-исполнительной политики выполняет Верховный Суд РФ, который в соответствии со ст. 126 Конституции РФ является высшим судебным органом по гражданским делам, разрешению экономических споров, уголовным, административным и иным делам, подсудным судам, образованным в соответствии с федеральным конституционным законом, осуществляет в предусмотренных федеральным законом процессуальных формах судебный надзор за деятельностью этих судов и дает разъяснения по вопросам судебной практики. Одним из видов деятельности Верховного Суда является проведение заседаний пленума, в ходе которых обсуждаются различные вопросы, в том числе и связанные с исполнением уголовных наказаний. Например, 29 апреля 2014 г. состоялось заседание Пленума Верховного Суда РФ, в ходе которого обсуждался вопрос «О практике назначения и изменения видов исправительных учреждений»<sup>2</sup>.

Говоря о влиянии судебной власти на формирование уголовно-исполнительной политики нельзя не отметить тот факт, что и Конституционный Суд РФ и Верховный Суд РФ обладают правом законодательной инициативы.

Особая роль в формировании уголовно-исполнительной политики принадлежит Генеральной Прокуратуре РФ. Обладая такими полномочиями как: участие прокуроров в заседаниях федеральных органов законодательной и исполнительной власти; координация деятельности по борьбе с преступностью; участие в правотворческой деятельности; проведение антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов; рассмотрение

---

<sup>1</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 49. Ст. 4922.

<sup>2</sup> См.: URL: <http://www.vsrp.ru/catalog.php> (дата обращения: 01.09.2019).



и разрешение обращений; право законодательной инициативы<sup>1</sup> прокуратура не может остаться в стороне от участия в формировании уголовно-исполнительной политики.

Отдельного упоминания также заслуживает существующий в РФ институт уполномоченных: Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации, Уполномоченный при Президенте Российской Федерации по правам ребенка, Уполномоченный при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей, уполномоченный по правам человека в субъекте Российской Федерации, уполномоченный по правам ребенка в субъекте Российской Федерации, уполномоченный по защите прав предпринимателей в субъекте Российской Федерации. В ежегодных докладах Уполномоченного по правам человека регулярно упоминается о проблемах, существующих при исполнении уголовных наказаний<sup>2</sup>. Аналогичную работу (каждый в своей сфере) проводят и другие уполномоченные в Российской Федерации и ее субъектах.

Еще одним государственным органом, в той или иной степени участвующим в формировании уголовно-исполнительной политики является Счетная палата РФ. В соответствии с Федеральным законом от 5 апреля 2013 г. № 41-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации» она направляет палатам Федерального Собрания отчеты о результатах контрольных мероприятий, регулярно предоставляет информацию о своей деятельности средствам массовой информации, издает бюллетень Счетной палаты, представляет Совету Федерации и Государственной Думе ежегодные отчеты о своей работе (ст. 16). Например, по итогам аудита унитарных (ФГУП) и казенных учреждений ФСИН за 2010-2012 годы Счетная палата пришла к выводу о том, что федеральный бюджет понес значительные убытки из-за

---

<sup>1</sup> См.: О прокуратуре Российской Федерации: федеральный закон от 17 января 1992 г. № 2202-1 // Ведомости СНД РФ и ВС РФ. 1992. № 8. Ст. 366.

<sup>2</sup> См., например: Доклад Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2014 год // Рос. газ. 2015. 7 мая.

финансово-хозяйственной деятельности подразделений и учреждений Федеральной службы исполнения наказаний<sup>1</sup>.

На формирование уголовно-исполнительной политики оказывают свое влияние органы государственной власти субъектов Российской Федерации, а также органы местного самоуправления. Однако, в силу ограниченности полномочий в рассматриваемом вопросе, данные органы влияют на политику, как правило, через выявление проблем, возникающих в процессе ее реализации, например при рассмотрении обращений осужденных в порядке ст. 15 УИК РФ.

Отдельного рассмотрения в свете формирования уголовно-исполнительной политики заслуживает деятельность Общественной палаты РФ. Данная организация была создана в нашей стране в соответствии с Федеральным законом от 4 апреля 2005 г. № 32-ФЗ «Об Общественной палате Российской Федерации»<sup>2</sup>. Не являясь государственным органом, Общественная палата РФ призвана обеспечить взаимодействие граждан Российской Федерации, общественных объединений с органами государственной власти и органами местного самоуправления в целях учета потребностей и интересов граждан Российской Федерации. При этом одной из основных целей этой организации является содействие реализации государственной политики в области обеспечения прав человека в местах принудительного содержания. В каждом субъекте РФ также созданы общественные палаты<sup>3</sup>. В качестве примера их деятельности можно привести расширенное совещание, прошедшее в Общественной палате Свердловской области (при участии Врип начальника ГУФСИН России по Свердловской области, членов Общественной наблюдательной комиссии, а также представителей Следственного комитета и Уполномоченного по правам

---

<sup>1</sup> См.: URL: <https://rg.ru/2014/02/03/fsin-site.html> (дата обращения: 2.09.2019).

<sup>2</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2005. № 15. Ст. 1277.

<sup>3</sup> См., например: Об Общественной палате Рязанской области: закон Рязанской области от 13 января 2009 г. № 1-ОЗ // Рязанские ведомости. 2009. № 3.

человека в Свердловской области) по сообщениям о пытках, изнасилованиях и издевательствах в исправительной колонии № 54 (Новая Ляля)<sup>1</sup>.

Помимо государственных органов, органов местного самоуправления, Общественной палаты РФ свой вклад в формирование уголовно-исполнительной политики обеспечивают и различные некоммерческие организации. В первую очередь необходимо сказать об Общественных наблюдательных комиссиях, образованных в субъектах Российской Федерации в соответствии с Федеральным законом от 10 июня 2008 года № 76-ФЗ «Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействии лицам, находящимся в местах принудительного содержания». К предмету контроля осуществляемого ОНК относится обеспечение соблюдения прав лиц, а также порядка и условий их содержания в местах принудительного содержания<sup>2</sup>. ОНК и их члены осуществляют общественный контроль за обеспечением прав человека в исправительных центрах, исправительных учреждениях и дисциплинарных воинских частях (ст. 23 УИК РФ). Одной из основных задач ОНК является подготовка решений в форме заключений, предложений и обращений по результатам осуществления общественного контроля.

Для создания членам общественных наблюдательных комиссий необходимых условий для осуществления своих полномочий в полном объеме в 2009 г. создана общероссийская общественная организация «Совет общественных наблюдательных комиссий». Одна из основных целей данной организации заключается в содействии реализации государственной

---

<sup>1</sup> См.: URL: <https://www.oprf.ru/1449/2133/1536/newsitem/34361> (дата обращения: 17.09.2019).

<sup>2</sup> См.: *Скиба А.П., Мосиенко В.П.* Институт общественного контроля за деятельностью мест принудительного содержания: монография / под ред. А.Я. Гришко, Ю.А. Кашубы. Ростов н/Д, 2012. С. 19.

политики в области обеспечения прав человека в местах принудительного содержания<sup>1</sup>.

Также существенное значение в рассматриваемой сфере представляет собой деятельность межрегиональной общественной организации «Совет председателей общественных наблюдательных комиссий» (зарегистрирована в Минюсте в феврале 2010 г.). Данная организация имеет свои представительства (отделения) практически во всех субъектах Российской Федерации.

Отдельного внимания среди всех общественных объединений заслуживает деятельность Общественного совета при Федеральной службе исполнения наказаний (создан в соответствии с Приказом ФСИН России от 1 октября 2013 г. № 542). Среди компетенций совета необходимо выделить следующие:

– информирование общественности и средств массовой информации о деятельности ФСИН России для формирования у населения объективного представления об учреждениях и органах, исполняющих уголовные наказания;

– участие в обсуждении с органами государственной власти вопросов совершенствования нормативной правовой базы по соблюдению прав и законных интересов работников и ветеранов УИС, а также осужденных и лиц, подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений, содержащихся в следственных изоляторах;

– участие в публичном обсуждении нормативных правовых актов и иных документов, включая программные, разрабатываемых ФСИН России.

Вместе с тем, в условиях недостаточной политической зрелости общества через подобные институты могут продвигаться идеи, не поддерживаемые большей частью российского общества, примером чему

---

<sup>1</sup> См.: Устав общероссийской общественной организации «Совет общественных наблюдательных комиссий». URL: <http://www.sovetonk.ru/on-the-board/on-the-board/articles-of-association.php> (дата обращения: 17.09.2019).

является инициатива общественного совета при ФСИН России о создании частных тюрем<sup>1</sup>.

Среди некоммерческих организаций особое место в формировании уголовно-исполнительной политики занимают религиозные организации. Например, в рамках Соглашения о сотрудничестве между Русской Православной Церковью и Федеральной службой исполнения наказаний (подписано 22 февраля 2011 г.)<sup>2</sup> была проведена работа по расширению прав осужденных в сфере свободы вероисповедания. В итоге был принят Федеральный закон от 20 апреля 2015 г. № 103-ФЗ «О внесении изменений в статью 14 Уголовно-исполнительного кодекса Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации»<sup>3</sup>.

Достаточно сложно переоценить роль политических партий в рассматриваемой сфере. Практически у всех партий и их лидеров имеются собственные представления по развитию системы исполнения наказаний и правовому положению осужденных. Например, председатель партии «Единая Россия» Д.А. Медведев неоднократно высказывался о путях развития уголовно-исполнительной системы, что находило дальнейшее отражения на самых различных уровнях<sup>4</sup>. В 2013 г. лидер ЛДПР В.В. Жириновский в эфире телеканала «Россия 24» заявил, что «Нужно построить новые тюрьмы. Должно быть все гостиничного типа, никаких казарм на 100 человек, никаких камер на 25 человек, на два-три человека надо... Нужны нормальные условия (в тюрьмах), нормальные кровати, телевизор пусть будет, книги пусть читают, пусть заказывают питание»<sup>5</sup>.

---

<sup>1</sup> См.: Общественный совет ФСИН обсудит возможность создания частных тюрем. URL: <http://izvestia.ru/news/590710#ixzz3vLt3CkN5> (дата обращения: 12.01.2019).

<sup>2</sup> См.: URL: [http://фсин.пф/news/index.php?ELEMENT\\_ID=11780](http://фсин.пф/news/index.php?ELEMENT_ID=11780) (дата обращения: 02.09.2019).

<sup>3</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2015. № 17 (ч. IV). Ст. 2478.

<sup>4</sup> См. например: Заключительное слово на заседании президиума Государственного совета «О состоянии уголовно-исполнительной системы Российской Федерации». URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/transcripts/3149> (дата обращения: 12.04.2019).

<sup>5</sup> См.: URL: <https://ria.ru/society/20130625/945698136.html> (дата обращения: 07.09.2019).

Помимо рассмотренных выше субъектов свою роль в формировании уголовно-исполнительной политики выполняют коммерческие организации, которые преследуют извлечение прибыли в качестве основной цели своей деятельности (ст. 50 ГК РФ). Исходя из этой цели коммерческие организации могут осуществлять свое воздействие. Например, лоббировать интересы о предоставлении налоговых льгот в отношении организаций, использующих труд осужденных или, например, упрощать процедуру привлечения осужденных к труду, а также ряд других вопросов.

Специфическую функцию в формировании уголовно-исполнительной политики выполняют средства массовой информации. Одна из функций СМИ заключается в представлении различных общественных интересов, мнений, взглядов на политику, в том числе и уголовно-исполнительную. В связи с этим основная роль СМИ в настоящее время не столько информационная, сколько идеологическая, то есть СМИ не столько транслируют информацию, отражая объективное состояние общественных настроений, сколько выступают инструментом, который эти настроения формирует, направляет с помощью определенно преподносимой информации<sup>1</sup>.

Особую роль в формировании уголовно-исполнительной политики Российской Федерации выполняют самые различные международные организации, среди которых стоит выделить Организацию объединенных наций, Совет Европы, Европейский Суд по правам человека и ряд других. Влияние данных организаций повлияло, среди прочего, например на расширение системы так называемых альтернативных наказаний.

Все перечисленные основные субъекты формирования уголовно-исполнительной политики под воздействием системы факторов вырабатывают собственное представление о состоянии дел в уголовно-исполнительной системе, трудностях, проблемах деятельности по

---

<sup>1</sup> См.: Харламова Ю.О. СМИ как инструмент реализации государственной политики // Власть. 2012. № 8. С. 42.

исполнению уголовных наказаний, путях их преодоления, в том числе с помощью изменения уголовно-исполнительной политики и уголовно-исполнительного законодательства. При этом необходимо подчеркнуть, что все субъекты в процессе рассматриваемой деятельности оказывают то или иное влияние друг на друга и находятся в постоянном взаимодействии.

Таким образом, под **формированием уголовно-исполнительной политики** следует понимать процесс, в котором под воздействием системы факторов государственными органами и органами местного самоуправления, коммерческими и некоммерческими организациями, средствами массовой информации, международными организациями, а также гражданами вырабатываются, обосновываются, публикуются, оцениваются и доводятся до субъектов установления уголовно-исполнительной политики мнения, суждения, рекомендации или предложения о принятии, изменении (сохранении) директивных решений и (или) нормативных правовых актов по вопросам исполнения (отбывания) уголовных наказаний и иных мер уголовно-правового характера.

2. На второй стадии под воздействием системы факторов, а также мнения субъектов формирования уголовно-исполнительной политики **субъекты установления уголовно-исполнительной политики** принимают те или иные решения. Данная стадия по сути и есть уголовно-исполнительная политика Российской Федерации, она является ключевой, так как на ней принимаются решения, которые на годы вперед определяют направления развития всей уголовно-исполнительной системы и устанавливают обязательные для субъектов правила в сфере исполнения уголовных наказаний и иных мер уголовно-правового характера.

К субъектам установления уголовно-исполнительной политики относятся: Президент РФ; Федеральное Собрание РФ и Правительство РФ.

Если рассматривать уголовно-исполнительное законодательство в широком смысле, то есть помимо законов относить к законодательству и подзаконные акты, в том числе и ведомственные нормативные правовые

акты, к субъектам установления уголовно-исполнительной политики можно было бы отнести и различные министерства (в первую очередь Минюст России – как субъект принимающий приказы по вопросам исполнения уголовных наказаний). Однако, на наш взгляд, министерства не устанавливают уголовно-исполнительную политику, а лишь реализуют ее через принятие ведомственных актов.

Также к субъектам установления уголовно-исполнительной политики нельзя отнести Конституционный Суд РФ. С одной стороны, Конституционный Суд РФ наделен существенными полномочиями в сфере правового регулирования, например, он может отменить действие той или иной нормы или признать весь нормативный правовой акт как несоответствующий Конституции РФ. С другой стороны, он не вправе заниматься правотворчеством, то есть в данном случае устанавливать уголовно-исполнительную политику.

Кроме того к субъектам установления уголовно-исполнительной политики нельзя отнести и органы государственной власти субъектов Российской Федерации, так как в соответствии с п. «о» ст. 71 Конституции РФ уголовно-исполнительное законодательство находится в ведении Российской Федерации, то есть субъекты РФ не вправе принимать нормативные правовые акты по вопросам исполнения уголовных наказаний.

Таким образом, только Президент РФ, Федеральное Собрание и Правительство РФ являются субъектами установления уголовно-исполнительной политики.

Необходимо уточнить, что Президент РФ, Федеральное Собрание РФ и Правительство РФ одновременно являются и субъектами формирования и субъектами установления уголовно-исполнительной политики, но в отличие от остальных субъектов они не только формируют, но и устанавливают соответствующую политику, что выражается в принятии решений, которые могут быть в двух формах – директивной и нормативно-правовой. При этом большинство решений оказывает влияние на текущую уголовно-



исполнительную политику (например, внесение изменений в УИК РФ), а часть на долговременную (стратегическую) уголовно-исполнительную политику, (концепции развития УИС определяют стратегию ее развития на определенный период времени).

На данном этапе, из всех рассматриваемых субъектов наиболее показательной является деятельность Президента РФ в силу возложенных на него конституционных полномочий по определению основных направлений внутренней и внешней политики государства.

Можно выделить несколько форм проявления инициативы Президента в данной сфере:

– издание указов и распоряжений. Так, именно Указом Президента России в целях совершенствования системы исполнения уголовных наказаний в соответствии с рекомендациями Комитета Министров Совета Европы о единых европейских пенитенциарных правилах было инициировано поэтапное реформирование уголовно-исполнительной системы<sup>1</sup>. В результате уголовно-исполнительная система была передана из ведения МВД РФ в ведение Минюста России. Аналогичную форму принял перечень информации о деятельности Федеральной службы исполнения наказаний, размещаемой в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет»<sup>2</sup>. По большому счету данные указы в большей степени относятся к административной политике государства, однако Президент РФ вправе издать любой указ, который будет определять основные направления внутренней политики государства, в том числе и уголовно-исполнительной;

– утверждение концепций развития УИС. Например, 13 января 1996 г. Президентом Российской Федерации была одобрена Концепция

---

<sup>1</sup> См.: О реформировании уголовно-исполнительной системы Министерства внутренних дел Российской Федерации: указ Президента РФ от 8 октября 1997 г. № 1100 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1997. № 41. Ст. 4683.

<sup>2</sup> См.: Об утверждении перечня информации о деятельности Федеральной службы исполнения наказаний, размещаемой в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет»: указ Президента РФ от 10 августа 2011 г. № 1071 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 33. Ст. 4914.

реорганизации уголовно-исполнительной системы Министерства внутренних дел Российской Федерации (на период до 2005 года), в основу которой были заложены требования законодательства Российской Федерации и принятых международных минимальных стандартных правил обращения с заключенными, а также правил по созданию условий для обеспечения полной трудовой занятости трудоспособной части осужденных с целью их адаптации к условиям жизни на свободе;

– реализация законодательной инициативы в порядке ст. 104 Конституции РФ<sup>1</sup>;

– направление посланий Федеральному Собранию РФ.

Последние представляют особый интерес, поскольку «...затрагивают интересы всех слоев граждан, так как устанавливают основные ориентиры развития России, фиксируют позицию главы государства, его прямые поручения, указания органам государственной власти федерального центра и субъектов Российской Федерации, органам местного самоуправления, обращения в адрес законодательных, представительных властей всех уровней по проблемам, которые касаются всего общества».<sup>2</sup> Неоднократно озвученные Президентом России идеи гуманизации закона и порядка его применения<sup>3</sup>, прежде всего, в части использования наказаний, не связанных с

---

<sup>1</sup> См.: О внесении изменений в статьи 73 и 81 Уголовно-исполнительного кодекса Российской Федерации (по вопросу повышения эффективности принимаемых мер, направленных на противодействие терроризму и экстремизму: проект Федерального закона № 539432-5) // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 01.02.2019); О внесении изменения в статью 184 Уголовно-исполнительного кодекса Российской Федерации: паспорт Проекта Федерального закона № 97040311-2 // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 01.02.2019).

<sup>2</sup> Первый опыт посланий Президента России Федеральному собранию / А.П. Богданов [и др.] // Знание. Понимание. Умение. 2012. № 3. С. 92.

<sup>3</sup> См.: Послание Президента Рос. Федерации Д.А. Медведева Федеральному Собранию Рос. Федерации от 30 ноября 2010 г. // Рос. газ. 2010. 1 дек.; Послание Президента Рос. Федерации Д.А. Медведева Федеральному Собранию Рос. Федерации от 12 ноября 2009 г. // Рос. газ. 2009. 13 нояб.; Послание Президента Рос. Федерации Д.А. Медведева Федеральному Собранию Рос. Федерации от 5 ноября 2008 г. // Рос. газ. 2008. 6 нояб.; Послание Президента Рос. Федерации В.В. Путина Федеральному Собранию Рос. Федерации от 18 апреля 2002 г. // Рос. газ. 2002. 19 апр.; Послание Президента Рос. Федерации В.В. Путина Федеральному Собранию от 3 апреля 2001 г. //

лишением свободы, получают достаточно разнообразное по форме и содержанию воплощение. В Послании Президента РФ также была озвучена идея введения принудительных работ как самостоятельного вида наказания, применяемого в случаях, когда назначить наказание в виде штрафа невозможно<sup>1</sup>. Она была реализована им путем внесения в Государственную Думу ФС РФ проекта Федерального закона № 559740-5 «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» (в части совершенствования законодательства Российской Федерации)», закрепившего принудительные работы как вид уголовного наказания.

Признание того, что «государство не в состоянии обеспечить осужденным ни нормальные условия содержания, ни последующую социальную реабилитацию», следствием чего «становится разрушение семей, ухудшение здоровья населения и морального климата в обществе», перерастания проблемы из юридической в общегражданскую<sup>2</sup> стало импульсом для пересмотра уголовно-исполнительной политики и законодательства.

В связи с тем, что именно законодательство выступает ключевой формой выражения политики, трудно переоценить роль Федерального Собрания РФ, так как именно в нем рассматриваются проекты федеральных законов, регулирующих процесс исполнения и отбывания уголовных наказаний и иных мер уголовно-правового характера, проходят заседания профильных комитетов и комиссий, на которых вносятся различные предложения, принимаются те или иные решения. По итогам данного рассмотрения проект закона подвергается правке и может быть как одобрен, так и отклонен.

---

Рос. газ. 2001. 4 апр. Послание Президента Рос. Федерации Б.Н. Ельцина Федеральному Собранию от 17 февраля 1998 г. // Рос. газ.. 1998. 24 фев.

<sup>1</sup> См.: Послание Президента Рос. Федерации Федеральному Собранию от 12 ноября 2009 г. // Рос. газ. 2009. 13 нояб.

<sup>2</sup> См.: «Не будет ни революций, ни контрреволюций»: послание Президента Рос. Федерации Федеральному Собранию // Рос. газ. 2001. 4 апр.

Помимо федеральных законов, а также разнообразных решений, принимаемых различными структурными подразделениями Федерального Собрания РФ (комитеты, комиссии, советы и др.), необходимо также выделить такую форму, как постановления. Например, 24 декабря 1998 г. было принято Постановление Совета Федерации ФС РФ № 567-СФ «О положении в уголовно-исполнительной системе Министерства юстиции Российской Федерации»<sup>1</sup>. Одним из решений в данном постановлении было рекомендовать Правительству РФ разработать в 1999 году концепцию по дальнейшему реформированию уголовно - исполнительной системы, основными направлениями которой должны стать реорганизация деятельности мест лишения свободы, совершенствование нормативно - правовой базы их функционирования в соответствии с Конституцией Российской Федерации, общепризнанными принципами и нормами международного права и международными договорами Российской Федерации по защите прав и свобод человека.

Свой вклад в установление уголовно-исполнительной политики вносит Правительство РФ, которое осуществляет меры по обеспечению законности, прав и свобод граждан, охране собственности и общественного порядка, борьбе с преступностью (ст. 114 Конституции РФ). Одним из показательных примеров работы Правительства РФ в рассматриваемом направлении является утверждение Концепции развития УИС до 2020 года. Данная концепция определила цели, задачи, приоритеты и основные направления уголовно-исполнительной политики Российской Федерации на ближайшие годы. При этом распоряжением Правительства РФ от 23 сентября 2015 г. № 1877-р некоторые положения концепции были существенно изменены. В частности, был отменен, вызывающий столько критики в ученом сообществе и на практике, переход на тюремную систему отбывания лишения свободы.

---

<sup>1</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 1999. № 2. Ст. 248.

Таким образом, можно выделить директивные и нормативно-правовые формы установления уголовно-исполнительной политики, принимаемые субъектами данной политики.

а) Директивная форма:

- ежегодные послания Президента РФ Федеральному Собранию;
- концепции развития уголовно-исполнительной системы, утверждаемые Президентом РФ;
- концепции развития уголовно-исполнительной системы, утверждаемые Правительством РФ;
- постановления Совета Федерации РФ и Государственной Думы РФ;
- решения структурных подразделений (комитеты, комиссии, советы и др.) Федерального Собрания РФ;
- распоряжения и поручения, принятые Президентом РФ и Правительством РФ (например, в рамках советов, заседаний, совещаний, коллегий и др.).

б) Нормативно-правовая форма:

- Федеральные законы РФ;
- Указы Президента РФ.

В отличие от нормативно-правовых решений, которые являются обязательными для всех субъектов правоотношений, директивные решения в основном носят рекомендательный характер, а также являются основой для внесения изменений в действующее уголовно-исполнительное законодательство.

Существует весьма сложный механизм, в результате работы которого, под влиянием системы факторов, вносятся те или иные изменения в уголовно-исполнительное законодательство РФ. Существование такого механизма абсолютно оправдано и необходимо, так как показывает практика, внесение изменений в уголовно-исполнительное законодательство с учетом только отдельных факторов, а не всей существующей системы факторов,

может привести к негативным последствиям для уголовно-исполнительной системы и в целом для государства. С другой стороны, когда при принятии решений учитывается комплекс факторов, то можно говорить об эффективности данных решений.

Таким образом, **установление уголовно-исполнительной политики** – это ключевая стадия уголовно-исполнительной политики, на которой в результате воздействия системы факторов, а также субъектов формирования уголовно-исполнительной политики Президент РФ, Федеральное Собрание РФ и Правительство РФ принимают решения о принятии, изменении (сохранении) директивных решений и (или) нормативных правовых актов по вопросам исполнения (отбывания) уголовных наказаний и иных мер уголовно-правового характера.

3. Третьей, заключительной, стадией в механизме влияния системы факторов на уголовно-исполнительную политику и законодательство, является стадия реализации уголовно-исполнительной политики соответствующими субъектами.

На этой стадии выявляются проблемы и несовершенство принятых политических решений или действующего уголовно-исполнительного законодательства. Именно в процессе исполнения уголовных наказаний и иных мер уголовно-правового характера выявляются те или иные недостатки, противоречия и недочеты, связанные с правоприменительной практикой.

На данной стадии **субъекты реализации уголовно-исполнительной политики** в процессе своей деятельности реализовывают директивную и нормативно-правовую форму установления уголовно-исполнительной политики с учетом влияния системы факторов. При этом существует определенные особенности.

Во-первых, директивная форма, во многих случаях, связана с необходимостью внесения изменений в действующее уголовно-исполнительное законодательство. Зачастую принятые директивные решения

находят в дальнейшем отражение в действующем уголовно-исполнительном законодательстве.

Во-вторых, при реализации обеих форм установления уголовно-исполнительной политики субъекты реализации также находятся под воздействием системы факторов. Необходимо отметить, что в отличие от первых двух стадий (формирование и установление уголовно-исполнительной политики) на стадии реализации уголовно-исполнительной политики влияние системы факторов на соответствующих субъектов не так ярко выражено. Связано это с тем, что принятые решения (и в директивной форме и особенно в нормативно-правовой) необходимо выполнять независимо от различных факторов. Вместе с тем, не всегда можно реализовать те или иные положения уголовно-исполнительного законодательства при отсутствии необходимого объема финансирования. Так, например, во многих уголовно-исполнительных инспекциях нет возможности обеспечить всех осужденных к ограничению свободы электронными системами контроля<sup>1</sup>. Также, с высокой долей вероятности можно утверждать, что на принятие решений при реализации уголовно-исполнительной политики оказывают свое влияние социальные и духовные факторы.

Кроме того, в тех случаях, когда законодательство допускает несколько вариантов правоприменения, субъекты реализации принимают решения с учетом всех существующих факторов. Такие ситуации возникают, например, при применении взысканий или поощрений в отношении осужденных, при рассмотрении вопросов условно-досрочного освобождения в суде и ряд других.

---

<sup>1</sup> См., например: *Зарембинская Е.Л.* Исполнение альтернативных наказаний в Российской Федерации // Международный пенитенциарный форум «Преступление, наказание, исправление» (к 20-летию принятия Конституции Российской Федерации): сборник тезисных выступлений участников (Рязань, 5–6 декабря 2013 г.). Рязань, 2013. С. 204; *Лядов Э.В.* Реализация уголовного наказания в виде ограничения свободы с применением средств электронного мониторинга // Вопросы российского и международного права. 2016. № 7. С. 66–76.

В-третьих, субъектов реализации уголовно-исполнительной политики можно разделить в зависимости от того, какое решение они обязаны реализовать – директивное или нормативно-правовое. С учетом сложившейся в теории права позиции, согласно которой существует четыре формы реализации права – три основных (соблюдение, исполнение, использование) и одна особая (применение)<sup>1</sup>, нормативно-правовая форма установления уголовно-исполнительной политики обязательна для всех субъектов реализации, в том числе и осужденных, их родственников и вообще для всех граждан и организаций.

Что касается директивной формы установления уголовно-исполнительной политики, то в подавляющем большинстве случаев она распространяется непосредственно на Минюст России, ФСИН России (учреждения и органы, исполняющие наказания), а также на федеральные государственные органы. Директивная форма, как правило, не распространяется на государственные органы субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления, так как у них отсутствуют полномочия по исполнению уголовных наказаний.

Возможно разделить всех субъектов реализации уголовно-исполнительной политики на две большие группы: основные и дополнительные субъекты реализации уголовно-исполнительной политики.

К числу основных субъектов реализации уголовно-исполнительной политики относятся государственные органы и учреждения. Они в свою очередь делятся на непосредственно реализовывающих уголовно-исполнительную политику:

- Минюст;
- ФСИН;

---

<sup>1</sup> См., например: *Комаров С.А.* Общая теория государства права: курс лекций. Саранск, 1994. С. 214; *Марченко М.Н.* Теория государства и права: учебник. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2007. С. 605.



– учреждения и органы, исполняющие уголовные наказания и иные меры уголовно-правового характера),

а также участвующих в ее реализации:

– Президент РФ;

– Федеральное Собрание РФ;

– Правительство РФ;

– Судебная система;

– Прокуратура;

– МВД (полиция);

– Министерство обороны;

– Иные министерства и ведомства;

– Счетная палата РФ;

– Уполномоченный по правам человека в РФ, Уполномоченный по правам ребенка в РФ, Уполномоченный по правам предпринимателей в РФ, уполномоченные по правам человека, по правам ребенка и по правам предпринимателей в субъектах РФ;

– государственные СМИ.

К числу дополнительных субъектов реализации уголовно-исполнительной политики можно отнести:

– государственные органы субъектов РФ;

– органы местного самоуправления;

– некоммерческие организации (общественные наблюдательные комиссии, религиозные организации и ряд др.)

– коммерческие организации;

– негосударственные СМИ;

– международные организации;

– граждане.

Основной вклад в реализацию уголовно-исполнительной политики вносят Министерство юстиции, ФСИН России, а также учреждения и органы, непосредственно исполняющие уголовные наказания.

Министерство юстиции Российской Федерации является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в различных сферах деятельности, в том числе и в сфере исполнения уголовных наказаний. Подавляющее большинство подзаконных нормативных правовых актов, регулирующих вопросы исполнения уголовных наказаний и иных мер уголовно-правового характера принимаются Минюстом России, что является непосредственной реализацией уголовно-исполнительной политики. Кроме того, одним из полномочий Минюста России является проведение анализа реализации государственной политики в данной сфере.

Федеральная служба исполнения наказаний является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим правоприменительные функции, функции по контролю и надзору в сфере исполнения уголовных наказаний в отношении осужденных<sup>1</sup>. В рамках реализации данных функций Директор ФСИН России, например, подготавливает предложения о создании изолированных участков с различными видами режима в учреждениях, исполняющих наказания, об изменении вида режима, установлении и изменении лимита наполнения исправительных учреждений, о создании, реорганизации ликвидации учреждений, исполняющих наказания, предложения по формированию проекта федерального бюджета в части, касающейся финансирования уголовно-исполнительной системы и т. п.

Кроме того, на Минюст России и ФСИН России в большинстве случаев возлагается реализация директивной формы установления уголовно-исполнительной политики. Например, Минюст России по реализации положений каждого Послания Президента РФ Федеральному Собранию, подготавливает специальные планы мероприятий, которые затрагивают как

---

<sup>1</sup> См.: Положение о Федеральной службе исполнения наказаний: утв. Указом Президента РФ от 13 октября 2004 г. № 1314 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2004. № 42. Ст. 4109.

вопросы совершенствования уголовно-исполнительного законодательства, так и проблемы его применения.

В то же время не всегда идеи, заложенные в Посланиях Президента РФ, находят свое реальное воплощение. Несмотря на анонсирование законопроектов, предусматривающих формирование системы социальной реабилитации граждан, отбывающих наказание, а также тех, кто отбывает наказание, не связанное с лишением свободы<sup>1</sup>, соответствующая работа до сих пор так и не осуществлена. Ключевым фактором, повлиявшим на не реализацию данного предложения, является экономический фактор, так как у государства попросту не хватает денег на создание федеральной системы социальной реабилитации осужденных. Отдельная работа в данном направлении проводится лишь на уровне некоторых субъектов Российской Федерации. Например, был принят Закон Республики Башкортостан от 3 февраля 2009 г. № 92-З «О социальной адаптации лиц, освобожденных из учреждений уголовно-исполнительной системы»<sup>2</sup>.

Весьма показательна реализация директивной формы уголовно-исполнительной политики во ФСИН России, где принята Инструкция о порядке организации и осуществления контроля за исполнительской дисциплиной в Федеральной службе исполнения наказаний<sup>3</sup> в которой определен порядок организации и осуществления в ФСИН России контроля за своевременным и полным выполнением структурными подразделениями распоряжений и поручений различных государственных органов (их должностных лиц), а также порядок рассмотрения обращений граждан.

Что касается учреждений и органов, исполняющих уголовные наказания, то их основная функция заключена как раз в реализации

---

<sup>1</sup> См.: Послание Президента Рос. Федерации Д.А. Медведева Федеральному Собранию Рос. Федерации от 22 декабря 2011 г. // Рос. газ. 2011. 23 дек.

<sup>2</sup> См.: Республика Башкортостан. 2009. № 21–22 (26756–26757).

<sup>3</sup> См.: Об утверждении Инструкции о порядке организации и осуществления контроля за исполнительской дисциплиной в Федеральной службе исполнения наказаний: приказ Федеральной службы исполнения наказаний от 28 мая 2005 г. № 192 // Ведомости уголовно-исполнительной системы. 2005. № 5.

уголовно-исполнительной политики. Исключение составляют учреждения и органы, которые помимо исполнения уголовных наказаний выполняют и иные функции (например, командование воинских частей, судебные приставы-исполнители).

Необходимо отметить, что в реализации уголовно-исполнительной политики в нормативно-правовой форме участвуют практически те же самые субъекты, которые ее формируют. Например, Президент РФ осуществляет функции по помилованию осужденных, Государственная Дума РФ регулярно издает постановления об амнистии осужденных<sup>1</sup>, Правительство РФ принимает различные постановления по вопросам исполнения наказаний<sup>2</sup>. При этом Федеральное Собрание и Правительство РФ реализуют и директивную форму установления уголовно-исполнительной политики при реализации ежегодных посланий Президента РФ Федеральному Собранию.

Судебная власть при реализации уголовно-исполнительной политики решает такие вопросы как: условно-досрочное освобождение осужденных, изменение вида исправительного учреждения, замена неотбытой части наказания более мягким видом наказания, контроль за исполнением наказаний и ряд других.

На Генеральную Прокуратуру РФ возложена функция по надзору за законностью исполнения уголовных наказаний.

Участвует в реализации уголовно-исполнительной политики и Министерство внутренних дел РФ в лице полиции. Так в соответствии со ст. 12 Федерального закона от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции»<sup>3</sup> она обязана оказывать содействие учреждениям и органам уголовно-

---

<sup>1</sup> См.: Об объявлении амнистии в связи с 70-летием Победы в Великой Отечественной войне 1941–1945 годов: постановление ГД ФС РФ от 24 апреля 2015 г. № 6576-6 ГД // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2015. № 17 (ч. IV). Ст. 2542.

<sup>2</sup> См., например: Об утверждении перечня аудиовизуальных, электронных и иных технических средств надзора и контроля, используемых уголовно-исполнительными инспекциями для обеспечения надзора за осужденными к наказанию в виде ограничения свободы: Постановление Правительства РФ от 31 марта 2010 г. № 198 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2010. № 14. Ст. 1663.

<sup>3</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 7. Ст. 900.

исполнительной системы по различным вопросам, связанным с исполнением уголовных наказаний. Например, в целях контроля за поведением осужденных при исполнении уголовного наказания в виде исправительных работ инспекция не реже одного раза в квартал с участием сотрудников полиции контролирует поведение осужденных<sup>1</sup>.

Говоря о министерствах и ведомствах, также необходимо упомянуть Министерство обороны РФ, которое обеспечивает в пределах своей компетенции и в соответствии с законодательством Российской Федерации исполнение наказаний в отношении военнослужащих<sup>2</sup>. В развитие данного полномочия был издан Приказ Минобороны РФ от 20 октября 2016 г. № 680 «Об утверждении Правил отбывания уголовных наказаний осужденными военнослужащими»<sup>3</sup>. Кроме того, в определенной части реализовывают уголовно-исполнительную политику и Министерство здравоохранения (медицинские вопросы, связанные с отбыванием наказаний), Министерство просвещения (вопросы получения образования осужденными) и ряд других.

Определенную роль в реализации уголовно-исполнительной политики играет Счетная палата РФ. В соответствии со ст. 5 Федерального закона от 5 апреля 2013 г. № 41-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации» одной из ее основных задач является организация и осуществление контроля за целевым и эффективным использованием средств федерального бюджета. В основном ее функции в рассматриваемой сфере сводятся к контролю за расходованием средств бюджета на деятельность уголовно-исполнительной системы РФ.

Весьма важную роль в реализации уголовно-исполнительной политики играют Уполномоченный по правам человека в РФ, Уполномоченный по

---

<sup>1</sup> См.: Об утверждении Инструкции по организации исполнения наказаний и мер уголовно-правового характера без изоляции от общества: приказ Минюста России от 20 мая 2009 г. № 142 // Рос. газ. 2009. 14 авг.

<sup>2</sup> См. Положение о Министерстве обороны Российской Федерации: утв. Указом Президента РФ от 16 августа 2004 г. № 1082.

<sup>3</sup> См.: Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2016. № 49.

правам ребенка в РФ, Уполномоченный по правам предпринимателей в РФ, уполномоченные по правам человека, по правам ребенка и по правам предпринимателей в субъектах РФ. Основной объем работы в рассматриваемой сфере возложен на Уполномоченного по правам человека в РФ. В целях повышения эффективности взаимодействия с ФСИН России на основании совместного распоряжения от 14 марта 2011 г. № 49-р/19 была образована совместная рабочая группа по координации действий ФСИН России и Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации в сфере соблюдения прав и законных интересов осужденных и лиц, содержащихся под стражей.

Деятельность каждого из уполномоченного в своей сфере направлена на обеспечение гарантий государственной защиты прав и свобод граждан (в том числе и осужденных), их соблюдения и уважения государственными органами, органами местного самоуправления и должностными лицами.

Через опубликование различных официальных документов принимают участие в реализации уголовно-исполнительной политики и государственные средства массовой информации. В соответствии с Федеральным законом от 14 июня 1994 г. № 5-ФЗ «О порядке опубликования и вступления в силу федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов палат Федерального Собрания»<sup>1</sup> федеральные конституционные законы, федеральные законы подлежат официальному опубликованию в течение семи дней после дня их подписания Президентом Российской Федерации. Официальным опубликованием закона и акта палаты Федерального Собрания считается первая публикация его полного текста в «Парламентской газете», «Российской газете», «Собрании законодательства Российской Федерации» или первое размещение (опубликование) на «Официальном интернет-портале правовой информации» ([www.pravo.gov.ru](http://www.pravo.gov.ru)). Акты Президента РФ и акты Правительства РФ в течение 10 дней после дня их

---

<sup>1</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 1994. № 8. Ст. 801.

подписания подлежат официальному опубликованию в «Российской газете», «Собрании законодательства Российской Федерации» и на «Официальном интернет-портале правовой информации» ([www.pravo.gov.ru](http://www.pravo.gov.ru))<sup>1</sup>.

Кроме того, средства массовой информации (в том числе и не государственные) могут реализовывать уголовно-исполнительную политику и в иных формах:

- освещение тех или иных событий, происходящих при исполнении уголовных наказаний или иных мер уголовно-правового характера;
- интервьюировании осужденных, их родственников, сотрудников учреждений и органов, исполняющих наказания;
- доведение до зрителей (читателей) последних изменений в уголовно-исполнительном законодательстве или правоприменительной практике и др.

В силу ограниченности полномочий в рассматриваемой сфере в меньшей степени в реализации уголовно-исполнительной политики участвуют государственные органы субъектов РФ и органы местного самоуправления.

В субъектах РФ под руководством глав регионов проходят регулярные совещания Межведомственных комиссий по профилактике правонарушений, в ходе которых рассматриваются самые разные вопросы, в том числе связанные с проблемами исполнения наказаний. Например, 21 июля 2016 года исполняющий обязанности Главы Республики Хакасия - Председателя Правительства Республики Хакасия, председатель Межведомственной комиссии по профилактике правонарушений в Республике Хакасия Н.И. Попов провел рабочее совещание «О проблемных вопросах по исполнению наказания в виде исправительных работ»<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> См.: О порядке опубликования и вступления в силу актов Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти: указ Президента РФ от 23 мая 1996 г. № 763 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1996. № 22. Ст. 2663.

<sup>2</sup> См.: URL: <http://r-19.ru/announcement/30486/> (дата обращения: 01.09.2019).

Что касается органов местного самоуправления, то их обязанностью является, например, утверждение перечня видов обязательных работ и объектов, на которых осужденные отбывают наказание (ст. 49 УК РФ, ст. 25 УИК РФ) и мест для отбывания исправительных работ (ст. 50 УК РФ, ст. 39 УИК РФ). Утверждение перечня и мест осуществляется, как правило, с помощью издания соответствующего постановления администрации муниципального образования<sup>1</sup>. Допускается участие представителей органов местного самоуправления в работе Комиссии исправительного учреждения (ст. 87 УИК РФ).

Принимают участие в реализации уголовно-исполнительной политики и некоммерческие организации. В первую очередь, в силу законодательно возложенных полномочий, это общественные наблюдательные комиссии, которые регулярно осуществляют общественный контроль за соблюдением прав осужденных в исправительных учреждениях, следственных изоляторах, лечебных профилактических учреждениях.

Иные общественные объединения вправе оказывать содействие в работе учреждений и органов, исполняющих наказания, принимать участие в исправлении осужденных. Например, Фонд О. Дерипаска «Вольное дело» регулярно участвует в проведении мероприятий по оказанию помощи осужденным в их социальной реабилитации, финансирует тренинги по повышению образовательного уровня сотрудников учреждений и органов, исполняющих уголовные наказания.

Особое место в реализации уголовно-исполнительной политики занимают религиозные организации. На основании ст. 14 УИК РФ осужденным гарантируется свобода вероисповедания и они имеют право на приглашение священнослужителей, принадлежащих к зарегистрированным в установленном порядке религиозным объединениям. В учреждениях,

---

<sup>1</sup> См., например: Об утверждении Перечня объектов, на которых осужденные отбывают обязательные работы, и определении мест для отбывания осужденными исправительных работ: постановление администрации города Рязани от 12 июля 2010 г. № 2952 // Рязанские ведомости. 2010. 21 авг.



исполняющих наказания, ФСИН России заключает с централизованными религиозными организациями соглашения о взаимодействии. Аналогичные соглашения есть во всех территориальных подразделениях ФСИН России.

Трудно переоценить роль религиозных организаций в деле достижения основной цели наказания – исправления осужденных. Как показывают проведенные исследования, свыше 56% осужденных, приобщившихся к религии, становятся более уравновешенными, толерантными, спокойными, активнее участвуют в отрядных и колонийских мероприятиях, возобновляют прерванные контакты с семьями, в том числе с родителями, создают новые семьи<sup>1</sup>.

В рамках действующего законодательства реализовывают уголовно-исполнительную политику и коммерческие организации. В основном это происходит в рамках наказаний, связанных с трудом осужденных, например при обязательных, исправительных и принудительных работах. Действующий УИК РФ предусматривает обязанности организаций, в которых работают данные осужденные (ст. 28, 43, 60.9).

В опосредованной реализации уголовно-исполнительной политики участвуют и негосударственные СМИ, например, через интервьюирование тех или иных должностных лиц, освящении событий, происходящих в уголовно-исполнительной системе и др.

Также можно утверждать, что в реализации уголовно-исполнительной политики участвуют и международные организации. В первую очередь в рамках соблюдения действующего российского законодательства. Например, при посещении исправительных учреждений членами Европейского Комитета по предупреждению пыток и бесчеловечного или унижающего достоинство обращения или наказания они обязаны соблюдать действующие

---

<sup>1</sup> См.: *Лелюх В.Ф., Позднякова А.Э.* Взаимодействие пенитенциарных учреждений России с негосударственными социальными институтами и организациями // Вестник Кемеровского государственного университета. 2012. № 2. С. 230.

уголовно-исполнительное законодательство РФ и связанные с этим ограничения.

В итоге реализовывают нормативно-правовую форму уголовно-исполнительной политики все граждане РФ. В первую очередь это касается осужденных, так как именно они отбывают уголовные наказания и обязаны реализовывать нормы уголовно-исполнительного права. Помимо самих осужденных в данном процессе могут участвовать их родственники, знакомые (например, при посещении учреждений и органов, исполняющих уголовные наказания).

Необходимо подчеркнуть, что все рассмотренные субъекты (как основные, так и дополнительные) находятся в постоянном взаимодействии и оказывают взаимное влияние друг на друга в процессе реализации уголовно-исполнительной политики.

Еще одна особенность рассматриваемой стадии в механизме влияния системы факторов на уголовно-исполнительную политику заключается в том, что деятельность всех субъектов по реализации уголовно-исполнительной политики, также выступает в качестве одного из социальных факторов, влияющих на уголовно-исполнительную политику и законодательство. Именно в процессе реализации уголовно-исполнительной политики выявляются проблемы, возникающие при исполнении уголовных наказаний, а также проявляется несовершенство действующего уголовно-исполнительного законодательства. Таким образом, деятельность субъектов по реализации уголовно-исполнительной политики является социальным фактором, оказывающим влияние на формирование и установление уголовно-исполнительной политики.

Учитывая, что реализация уголовно-исполнительной политики в конечном счете возлагается на сотрудников учреждений и органов, исполняющих наказания при ее выработке необходимо учитывать уровень и направленность их профессиональной подготовки, которая, с одной стороны, должна соответствовать духу проводимых реформ, с другой, обеспечивать

верификацию реализуемых в рамках ее проведения новелл в исполнении наказаний, а также служить достаточной основой для реализации инициатив, связанных с совершенствованием этого процесса, вызванных к жизни практикой деятельности учреждений и органов, исполняющих уголовные наказания. Не являясь субъектами правотворческой инициативы, сотрудники обеспечивают существование системы обратной связи посредством мониторинга применения норм уголовно-исполнительного законодательства, предполагающего комплексную и плановую деятельность с целью совершенствования правовой системы Российской Федерации.

Таким образом, под **реализацией уголовно-исполнительной политики** следует понимать процесс, в котором под воздействием системы факторов государственные органы и органы местного самоуправления, коммерческие и некоммерческие организации, средства массовой информации, международные организации, а также граждане исполняют (используют, соблюдают, применяют) директивные решения и (или) нормативные правовые акты по вопросам исполнения (отбывания) уголовных наказаний и иных мер уголовно-правового характера.

Проведенный анализ трех стадий механизма влияния системы факторов на уголовно-исполнительную политику показывает насколько сложен и важен существующий механизм в деле достижения основных целей и задач в сфере исполнения уголовных наказаний и иных мер уголовно-правового характера. Эффективное достижение данных целей и задач возможно при условии проведения научно-практического исследования, посвященного прогнозу развития уголовно-исполнительной политики Российской Федерации на ближайшие десятилетия.

### **3. СОВРЕМЕННЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ УГОЛОВНО-ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В СФЕРЕ ИСПОЛНЕНИЯ НАКАЗАНИЙ, НЕ СВЯЗАННЫХ С ИЗОЛЯЦИЕЙ ОСУЖДЕННОГО ОТ ОБЩЕСТВА**

Одной из важных стратегических целей реформирования УИС современной России является приоритетное развитие учреждений, исполняющих наказания без изоляции от общества. Реализация данной цели предполагает решение комплекса правовых, организационных, исправительных и других задач<sup>1</sup>. Центральным звеном при этом выступает политика государства, направленная на либерализацию по отношению к лицам, совершившим преступления небольшой и средней тяжести. Данная проблема в России заслуживает особого внимания поскольку, в недалеком прошлом основным видом наказания, применяемым судами, являлось наказание в виде лишения свободы. «Для того, чтобы Россия не превратилась в «тюремное государство», следует серьезно поработать не только на исполнительном, но и законодательном уровне»<sup>2</sup>.

Как правильно отмечает А.А. Коровин органы, исполняющие наказания, должна руководствоваться не только национальным законодательством, но, по мере возможности и при наличии условий, всемерно учитывать нормы международного права, следовать рекомендациям, выработанным международным сообществом, использовать практический опыт, накопленный зарубежными коллегами<sup>3</sup>.

В 2009 г. Президентом Российской Федерации было отмечено, что главная цель развития уголовно-исполнительной системы заключается «в том, чтобы мы смогли достичь необходимого уровня гуманизма в системе

---

<sup>1</sup> Ялунин В.У. Реформа уголовно-исполнительной системы России: проблемы, тенденции, перспективы: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2004. С. 138.

<sup>2</sup> Чайка Ю.Я. Реформировать УИС, совершенствовать законодательство // Преступление и наказание. 2000. № 8. С. 2-3.

<sup>3</sup> Коровин А.А. Правовое регулирование и организация деятельности уголовно-исполнительных инспекций с учетом европейских стандартов и зарубежного опыта исполнения наказаний: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2012. С. 3-4.

исполнения наказаний, улучшения условий содержания лиц, которые там содержатся, и приведение в соответствие всей системы уголовно-исполнительной и нормативной базы этой системы в соответствие с международными стандартами»<sup>1</sup>.

О необходимости развития системы наказаний, альтернативных лишению свободы говорится и в п. 1.5. Минимальных стандартных правил ООН в отношении мер, не связанных с тюремным заключением (Токийские правила): «государства-члены разрабатывают меры, не связанные с тюремным заключением, в рамках своих правовых систем с целью обеспечения других возможностей, сокращая тем самым применение тюремного заключения, и с целью рационализации политики в области уголовного правосудия с учетом необходимости соблюдения прав человека, требований социальной справедливости и потребностей правонарушителя в отношении возвращения к нормальной жизни в обществе»<sup>2</sup>.

В унисон с Токийскими правилами звучат положения принятой 14 октября 2010 г. Концепции развития уголовно-исполнительной системы Российской Федерации до 2020 года<sup>3</sup>. На основании ч. 5 раздела III Концепции предполагается увеличение к 2020 г. общей численности лиц, осужденных к наказаниям, не связанным с изоляцией осужденного от общества, на 200 тыс. человек за счет применения ограничения свободы и других видов наказаний, увеличения количества санкций, предусматривающих наказания, не связанные с изоляцией от общества, и расширения практики назначения данных наказаний судами.

---

<sup>1</sup> О состоянии уголовно-исполнительной системы Российской Федерации: стеногр. вступительного слова на заседании президиума Государственного совета. 2009. 11 февр. // Официальный сайт Президента Российской Федерации [Электронный документ]. URL: <http://www.kremlin.ru/transcripts/3148>. (дата обращения: 03.09.2019)

<sup>2</sup> См.: Организационно-правовые основы деятельности уголовно-исполнительных инспекций. Сборник нормативно-правовых актов. / под ред. О.В. Филимонова. М., 2002. С. 104.

<sup>3</sup> О Концепции развития уголовно-исполнительной системы Российской Федерации до 2020 года: распоряжение Правительства РФ от 14 октября 2010 г. № 1772-р (ред. от 23 сентября 2015 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2010. № 43. Ст. 5544.

К основным направлениям работы по сокращению тюремного населения относятся такие как декриминализация преступлений, не представляющих большую общественную опасность, корректировка судебной практики, расширение применения альтернативных видов наказания. Следует отметить, что отмеченные направления нашли свое отражение в современной уголовной политике и судебной практике нашей страны. Основной целью уголовной политики, отмечает В.И. Зубкова, является обеспечение сдерживания преступности, результаты которой напрямую зависят от законодательных норм, применяемым к лицам, совершившим преступление и назначения им, в связи с этим, справедливого наказания<sup>1</sup>.

Уголовно-исполнительная политика как один из важнейших элементов политики государства в сфере борьбы с преступностью определяет стратегические цели и ближайшие перспективы исполнения наказаний и мер уголовно-правового характера. В последнее десятилетие в России она претерпела значительные изменения, приобрела ряд особенностей, одна из которых заключается в поиске и правовом закреплении системы наказаний и мер без изоляции от общества, механизма их реализации с тем, чтобы они стали реальной альтернативой лишению свободы<sup>2</sup>. Последнее нашло свое проявление, прежде всего, в увеличении предусмотренных УК РФ видов наказаний, призванных служить альтернативой изоляции осужденного от общества, расширении круга оснований их применения, совершенствовании правовой регламентации порядка исполнения этих уголовно-правовых мер.

Целесообразность более широкого использования наказаний без изоляции осужденного от общества очевидна. Обеспечение того количества граждан, которое содержится в местах изоляции от общества (по состоянию

---

<sup>1</sup> Зубкова В.И. Уголовная политика в сфере гуманизации наказания // Уголовно-исполнительная система в современном обществе и перспективы ее развития (посвящается 135-летию уголовно-исполнительной системы и 80-летию Академии ФСИН России) : сб. тез. Выступлений участников Междунар. Науч.-практ. Конф. (Рязань, ноябрь 2014 г.) : в 2 т. – Рязань : Академия ФСИН России, 2014. – Т. 1. С. 223.

<sup>2</sup> Коровин А.А. Указ. соч. С. 3.

1 сентября 2019 г. в учреждениях уголовно-исполнительной системы содержалось 536 760 человек), тяжким бременем ложится на бюджет государства, сдерживает решение многих социальных задач, способствует распространению обычаев и традиций криминальной среды среди населения<sup>1</sup>.

Длительная практика назначения наказаний в ряде европейских стран показывает, что зачастую стремление к изменению уголовной политики в сторону расширения альтернатив не совпадает с возможностью в полной мере это реализовать<sup>2</sup>. Данную проблему мы можем наблюдать и в России. Так, после вступления в законную силу Уголовного кодекса Российской Федерации часть наказаний не реализовывалась в силу отсутствия соответствующих условий в стране (например, наказания в виде обязательных работ, ограничения свободы). Федеральным законом от 07 декабря 2011 г. № 420-ФЗ «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации»<sup>3</sup> в систему уголовных наказаний было введено новое наказание в виде принудительных работ, являющееся альтернативой лишению свободы. Изначально ч. 3 ст. 8 данного закона было определено, что положения Уголовного кодекса Российской Федерации, Уголовно-исполнительного кодекса Российской Федерации в части принудительных работ применяются с 1 января 2013 года. Тем не менее, в силу отсутствия условий для реализации данного наказания, законодатель был вынужден отказаться от

---

<sup>1</sup> Лядов Э.В., Давыдова И.А., Грушин Ф.В., Полосухина О.В. Изменения в уголовном и уголовно-исполнительном законодательстве Российской Федерации, регламентирующем исполнение наказаний, не связанных с изоляцией осужденного от общества, в период с 2003 по 2013 год и практика их реализации / под общ. ред. Э.В. Лядова : аналит. обзор. – Рязань: Академия ФСИН России, 2014. С. 4.

<sup>2</sup> Коровин А.А. Указ. соч. С. 27.

<sup>3</sup> О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации: федер. закон от 07 декабря 2011 г. № 420-ФЗ (ред. от 03 июля 2016 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 50. Ст. 7362.

установленного срока и Федеральный закон от 30 декабря 2012 г. № 307-ФЗ<sup>1</sup> перенес дату вступления в силу на 1 января 2014 г. Однако и к указанной дате соответствующие условия в России не были созданы в связи с тем, что на реализацию данного проекта потребовались значительные финансовые средства. Так, согласно расчетам затраты на создание одного исправительного центра с лимитом наполнения до 200 человек составят от 67,6 до 72,2 млн. рублей в зависимости от комплектации, учитывающей климатические условия места расположения центра, необходимые инженерно-технические средства охраны, инженерные сети и системы. Всего же на создание запланированных в начале 30 исправительных центров с учетом необходимой штатной численности требуется от 2,325 до 2,463 млрд. рублей<sup>2</sup>. В итоге, Федеральным законом от 28 декабря 2013 г. № 431-ФЗ<sup>3</sup> указанный срок был вновь скорректирован и теперь положения УК РФ и УИК РФ в части принудительных работ было запланировано начать применять с 1 января 2017 года.

В целом социальная ценность наказаний, не связанных с изоляцией осужденных от общества заключается в том, что общество (конкретные социальные группы, коллективы и отдельные граждане) не отстраняется от процесса воздействия на преступника, как происходит при назначении лишения свободы, кроме того, исполнение таких видов наказаний требует значительно меньших финансовых затрат.

Однако, несмотря на положительное в целом отношение к расширению практики применения наказаний, альтернативных лишению свободы у

---

<sup>1</sup> О внесении изменений в статью 8 Федерального закона «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» и статью 6 Федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон "О судебных приставах" и отдельные законодательные акты Российской Федерации»: федер. закон от 30 декабря 2012 г. № 307-ФЗ // Рос. газ. 2013. 11 янв.

<sup>2</sup> Лядов Э.В. Принудительные работы как вид уголовного наказания: реалии и перспективы // Человек: преступление и наказание. №1 (80). 2013. С. 101.

<sup>3</sup> О внесении изменения в статью 8 Федерального закона «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации»: федер. закон от 28 декабря 2013 г. № 431-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2013. № 52 (часть I). Ст. 6996.



данного подхода имеются и противники. Одним из главных аргументов при этом является возможная ситуация, которая может привести к «чистому расширению (распространению)». Другими словами, наблюдается «тенденция применять альтернативные меры наказания за менее серьезные преступления» или как дополнение к некоторым другим санкциям, но не сами по себе. В результате наступает эффект «чистого расширения»<sup>1</sup>. «Чистое расширение» – это термин, который используется для описания процесса роста численности людей, к которым применена та или иная форма уголовного наказания<sup>2</sup>.

Другой довод, который приводится против расширения сферы применения альтернативных лишению свободы наказаний, является то, что они могут привести к нарушению равенства перед законом. То есть, расширение вариантов альтернатив, предоставляемых в распоряжение органов уголовного правосудия, неизбежно увеличивает риск появления дискриминации в отношении определенных слоев населения. Отчасти данную проблему мы уже наблюдаем при назначении уголовного наказания в виде штрафа несовершеннолетним осужденным, который, в соответствии с ч.2 ст.88 УК РФ, может взыскиваться с их родителей или иных законных представителей с их согласия<sup>3</sup>.

В рамках рассматриваемой темы, уделим внимание отдельным факторам, оказывающим существенное влияние на формирование политики применения наказаний, не связанных с изоляцией осужденных от общества.

---

<sup>1</sup> *Tim Roberts*, A Review for International Literature Concerning Alternative Measures Programs for Adults, Research and Statistics Division, Department of Justice, Canada, March 1998, p. 73.

<sup>2</sup> *Стерн В.* Альтернативы тюремному заключению в развивающихся странах. PRI, 1999. С. 22.

<sup>3</sup> *Лядов Э.В.* Система электронного мониторинга подконтрольных лиц при реализации наказаний, не связанных с лишением свободы // Организационные, правовые и технические проблемы использования системы электронного мониторинга подконтрольных лиц: матер. вedom. науч.-практ. конф. (17 февраля 2012 г.). Самара: Самарский юридический институт ФЦИН России, 2012. С. 87.

Действующая Конституция Российской Федерации в ст. 2 провозгласила, что «Человек, его права и свободы являются высшей ценностью. Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина – обязанность государства»<sup>1</sup>. Это выразилось в первую очередь в гуманизации условий отбывания наказаний; в более углубленной дифференциации предоставляемых осужденным льгот в зависимости от их поведения во время отбывания наказания; в исключении многих ограничений карательного характера; в расширении прав органов власти и органов местного самоуправления в управлении и контроле за деятельностью органов и учреждений, исполняющих наказания<sup>2</sup>. Применение наказания в виде лишения свободы сопряжено с максимальным вторжением в сферу личных прав правонарушителя, серьезно влияет на его личность, поэтому стремление государства к снижению репрессивности наказаний одновременно способствует увеличению перечня видов наказаний, не связанных с изоляцией осужденного от общества.

На содержание политики оказывают влияние экономические и социальные факторы. Как мы уже отмечали выше, отсутствие достаточного финансового подкрепления сводит на нет все усилия, предпринимаемые в области модернизации системы уголовных наказаний, совершенствовании их назначения и реализации, расширении практики применения видов наказаний, назначением которых выступает сокращение количества лиц, содержащихся в местах лишения свободы.

Говоря о результативности исполнения наказаний и отмечая низкую эффективность лишения свободы при этом развивая мысль о предпочтении тюремному заключению альтернативных наказаний С.М. Зубарев указывает, что развитие наказаний, связанных с лишением свободы, стимулирует

---

<sup>1</sup> Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 31. Ст. 4398.

<sup>2</sup> См.: Уголовно-исполнительное право России: теория, законодательство, международные стандарты, отечественная практика конца XIX – начала XX века: учеб. для вузов / под ред. А.И. Зубкова. 3-е изд., перераб. и доп. С. 3.

высокий уровень рецидива преступлений после отбытия тюремного заключения<sup>1</sup>.

Говоря о развитии отдельных направлений уголовно-исполнительной политики и законодательства, следует обратить внимание на следующие вопросы как правового, так и организационного характера:

– необходимость расширения сферы применения электронных средств контроля в отношении осужденных к наказаниям, альтернативным лишению свободы. Здесь нужно подчеркнуть, что имеющихся в распоряжении ФСИН России электронных средств контроля в настоящее время совершенно недостаточно. Наблюдается ежегодное снижение применения средств электронного мониторинга к осужденным к ограничению свободы. Так, например, если в 2015 г. удельный вес осужденных к ограничению свободы к которым были применены средства электронного контроля от общего количества осужденных к ограничению свободы составлял 45,61%, то в 2017 г. он составил лишь 10,52%, а в 2018 г. – 11,38%. Основная масса электронных браслетов задействована при осуществлении контроля за соблюдением подозреваемыми и обвиняемыми в отношении которых избрана мера пресечения в виде домашнего ареста наложенных на них судом запретов и (или) ограничений. Снижение данного показателя можно объяснить перераспределением СЭМПЛ на последних. В соответствии с нормативами установленными в государственной программе Российской Федерации «Юстиция»<sup>2</sup> в отношении осужденных к ограничению свободы норматив по обеспечению средствами электронного мониторинга не установлен, что же касается норматива применения оборудования системы электронного мониторинга подконтрольных лиц в отношении лиц, которым избрана мера пресечения в виде домашнего ареста он равен 81%. Таким

---

<sup>1</sup> Уголовно-исполнительное право: учеб. / под ред. В.И. Селиверстова. М., 2009. С.135.

<sup>2</sup> Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Юстиция»: постановление Правительства Рос. Федерации от 15 апреля 2014 г. № 312 (ред. 29.03.2019 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 18 (часть II). Ст. 2158.

образом, учитывая дефицит на конец 2017 г. комплектов СЭМПЛ в количестве 22 тыс. основная их масса уходит на обеспечение лиц, которым избрана мера пресечения в виде домашнего ареста. Для примера можно привести обеспеченность в целом по России электронными средствами контроля в 2018 г. подозреваемых и обвиняемых в отношении которых избрана мера пресечения в виде домашнего ареста, которая составила 89,57%;

– следующим направлением, требующим своего дальнейшего развития, является расширение практики взаимодействия с органами государственной власти субъектов Российской Федерации, общественными и религиозными организациями в целях социальной адаптации осужденных.

Следует подчеркнуть, что работа в данной области ведется активно. Так, в 2017 году УИИ взаимодействовали с 1715 общественными объединениями (организациями) и 670 социально-реабилитационными центрами. Налажено сотрудничество с 1009 добровольными народными дружинами, 307 казачьими объединениями.

В 42 субъектах Российской Федерации УИИ совместно с общественными молодежными организациями проводились мероприятия с участием осужденных (конкурсы, спортивные мероприятия, экскурсии), в 72 территориальных органах УИС к работе с несовершеннолетними осужденными привлекались общественные советы, ветеранские организации.

В целом по России в 2017 году при содействии УИИ социальная помощь оказана 224680 осужденным к наказаниям без изоляции от общества или 90,79% от числа нуждавшихся в ее получении, из них 11892 – несовершеннолетним<sup>1</sup>.

По информации территориальных органов ФСИН России в 2017 году действовало 119 целевых программ субъектов Российской Федерации,

---

<sup>1</sup> Об итогах деятельности уголовно-исполнительных инспекций в 2017 году: обзор ФСИН России от 29.03.2018 г. (документ опубликован не был)

предусматривающих оказание помощи лицам, состоящим на учете УИИ. На их реализацию было выделено около 14 млн. рублей.

В целях активизации сотрудничества с общественными организациями и объединениями в ноябре-декабре 2018 года ФСИН России заключены соглашения о взаимодействии с Некоммерческой (корпоративной) организацией «Ассоциация волонтерских центров» (далее – АВЦ) и Общероссийской общественной организацией «Национальная родительская ассоциация социальной поддержки семьи и защиты семейных ценностей».

С региональными центрами АВЦ в территориальных органах ФСИН России заключено в 2017 году 23, а в 2018 г. 48 соответствующих соглашений.

Продолжается работа по выполнению Плана основных мероприятий до 2020 года, проводимых в рамках Десятилетия детства<sup>1</sup>, предусматривающего организацию взаимодействия УИИ с органами местного самоуправления, центрами социальной реабилитации, общественными организациями (объединениями), службами занятости и социальной поддержки населения, молодежными движениями и волонтерскими организациями.

В настоящее время территориальными органами ФСИН России заключено 412 соглашений о сотрудничестве с добровольными (волонтерскими) движениями и молодежными общественными объединениями.

В 2018 году по вопросам оказания содействия осужденным в получении социальной помощи УИИ осуществляли взаимодействие более чем с 2,5 тыс. общественных объединений и социально-реабилитационных центров<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Об утверждении плана основных мероприятий до 2020 года, проводимых в рамках Десятилетия детства: распоряжение Правительства Рос. Федерации от 06 июля 2018 г. № 1375-р (ред. от 09.08.2019 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2018. № 29. Ст. 4475.

<sup>2</sup> Об итогах деятельности уголовно-исполнительных инспекций в 2018 году: обзор ФСИН России от 02.04.2019 г. (документ опубликован не был)

Вместе с тем, не смотря на достаточно серьезную работу, проведенную в данном направлении, следует отметить необходимость ее дальнейшего расширения и совершенствования;

– требует развития и активизации воспитательная работа, проводимая с осужденными к наказаниям, не связанным с изоляцией осужденных от общества. Вследствие значительной нагрузки на сотрудников уголовно-исполнительных инспекций и ежегодного ее увеличения без расширения штатной численности подчас она носит формальный характер и сводится лишь к заполнению отчетной документации.

– одним из направлений, влияющих на качество осуществления контрольных мероприятий в отношении подучетных лиц и своевременного реагирования на нарушения режима отбывания наказания с их стороны является проблема качественного информационного взаимодействия между Федеральной службой исполнения наказаний и другими правоохранительными органами. В целях совершенствования данного направления в октябре 2018 года между Федеральной службой исполнения наказаний и Министерством внутренних дел Российской Федерации подписан Протокол об информационном взаимодействии, в соответствии с которым МВД России представляет ФСИН России сведения об административных правонарушениях в области дорожного движения, а также данные о преступлениях и лицах, подозреваемых, обвиняемых в их совершении (подсистема ИБД-Ф «АБД-Центр»), путем удаленного доступа. Также разработан и в 2019 году подписан Протокол № 2, которым предусмотрено в том числе предоставление санкционированного удаленного доступа ФСИН России к модулю «Административная практика» Сервиса обеспечения охраны общественного порядка ИСОД МВД России для своевременного применения мер реагирования к нарушителям порядка отбывания наказания<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Об итогах деятельности уголовно-исполнительных инспекций в 2018 году: обзор ФСИН России от 02.04.2019 г. (документ опубликован не был)

– остается актуальным вопрос материально-технического обеспечения служебной деятельности сотрудников уголовно-исполнительных инспекций. В части регионов несмотря на заявленные потребности в течение 2018 года каких-либо денежных средств на приобретение бумаги, канцелярских товаров, расходных материалов к оргтехнике инспекциям не выделялось. В жалобах уволившихся сотрудников отмечаются отсутствие надлежащего финансирования, в частности, на приобретение канцтоваров, отправку почтовой корреспонденции, обслуживание автотранспорта и т.д. Иными словами, указанные расходы ложатся на плечи сотрудников соответствующих инспекций, что не лучшим образом сказывается на результатах их служебной деятельности.

Таким образом, следует отметить, что для эффективной реализации наказаний, не связанных с изоляцией осужденных от общества в последнем должны быть подготовлены соответствующие социально-экономические, социально-политические условия, должно быть сформировано общественное мнение о необходимости и правильности такого подхода к борьбе с преступностью на конкретном историческом этапе. Увеличение же количества, совершаемых преступлений, их дерзости, повышение тяжести последствий их совершения в итоге приводит к убежденности граждан в бессилии властей и правоохранительных органов, неправильности осуществляемой государственной политики и к выдвижению требований ужесточения системы наказаний, приоритета в выборе санкций на лишение свободы и усиления режима отбывания наказания по отношению к осужденным.

## СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

### Нормативные акты и иные официальные документы

1. Конституция Российской Федерации. М.: Проспект, 2019.
2. Минимальные стандартные правила Организации Объединенных Наций в отношении мер, не связанных с тюремным заключением (Токийские правила) (Приняты 14 декабря 1990 г. Резолюцией 45/110 Генеральной Ассамблеи ООН) // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».
3. О Конституционном Суде Российской Федерации: федер. конституционный закон от 21 июля 1994 г. № 1-ФКЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1994. № 13. Ст. 1447.
4. Уголовный кодекс Российской Федерации: федеральный закон от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ (ред. от 02.08.2019 г.) // Собрание законодательства Рос. Федерации. 1996. № 25. Ст. 2954.
5. Уголовно-исполнительный кодекс Российской Федерации: федеральный закон от 08 января 1997 г. № 1-ФЗ (ред. от 26.07.2019 г.) // Собрание законодательства Рос. Федерации. 1997. № 2. Ст. 198.
6. О прокуратуре Российской Федерации: федеральный закон от 17 января 1992 г. № 2202-1 (ред. от 26.07.2019 г.) // Ведомости СНД РФ и ВС РФ. 1992. № 8. Ст. 366.
7. Об исполнительном производстве: федер. закон от 02 октября 2007 г. № 229-ФЗ (ред. от 17.03.2019 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2007. № 41. Ст. 4849.
8. О внесении изменений в статью 8 Федерального закона «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» и статью 6 Федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон "О судебных приставах" и отдельные законодательные акты Российской Федерации»:



федер. закон от 30 декабря 2012 г. № 307-ФЗ (ред. от 28.12.2013 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2012. № 53 (ч. 1). Ст. 7632.

9. О внесении изменения в статью 8 Федерального закона «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации»: федер. закон от 28 декабря 2013 г. № 431-ФЗ // Собрание законодательства Рос. Федерации. 2013. № 52 (часть I). Ст. 6996.

10. О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с введением в действие положений Уголовного кодекса Российской Федерации и Уголовно-исполнительного кодекса Российской Федерации о наказании в виде ограничения свободы: федер. закон от 27 декабря 2009 г. № 377-ФЗ (ред. от 07.12.2011 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2009. № 52 (1 ч.). Ст. 6453.

11. О минимальном размере оплаты труда: федер. закон от 19 июня 2000 г. № 82-ФЗ (ред. от 25.12.2018 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2000. № 26. Ст. 2729.

12. О внесении изменений в Уголовный Кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации: федер. закон от 7 декабря 2011 г. № 420-ФЗ (ред. от 03.07.2016 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 50. Ст. 7362.

13. Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации: федер. закон от 21 ноября 2011 г. № 323-ФЗ (ред. от 27.12.2018 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 48. Ст. 6724.

14. О внесении изменений в статью 72 Уголовного кодекса Российской Федерации: федер. закон от 03 июля 2018 г. № 186-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2018. № 28. Ст. 4150.

15. О внесении изменения в статью 1 Федерального закона «О минимальном размере оплаты труда»: федер. закон от 07 марта 2018 г. № 41-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2018. № 11. Ст. 1576.

16. О внесении изменения в статью 1 Федерального закона «О минимальном размере оплаты труда»: федер. закон от 25 декабря 2018 г. № 481-ФЗ // Рос. газ. 2018. 28 дек.

17. Вопросы Министерства юстиции Российской Федерации: указ Президента Рос. Федерации от 13 октября 2004 г. № 1313 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2004. № 42. Ст. 4108.

18. Вопросы Федеральной службы исполнения наказаний: указ Президента Рос. Федерации от 13 октября 2004 г. № 1314 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2004. № 42. Ст. 4109.

19. О порядке опубликования и вступления в силу актов Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти: указ Президента Рос. Федерации от 23 мая 1996 г. № 763 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1996. № 22. Ст. 2663.

20. О реформировании уголовно-исполнительной системы Министерства внутренних дел Российской Федерации: указ Президента Рос. Федерации от 8 октября 1997 г. № 1100 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1997. № 41. Ст. 4683.

21. Положение о Федеральной службе исполнения наказаний: указ Президента РФ от 13.10.2004 N 1314 (ред. от 09.09.2019 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2004. № 42. Ст. 4109.

22. Вопросы Министерства обороны Российской Федерации (с Положением о Министерстве обороны Российской Федерации): указ Президента Рос. Федерации от 16 августа 2004 г. № 1082. (ред. от 02.08.2019 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2004. № 34. Ст. 3538.

23. Об утверждении Положения о Министерстве внутренних дел Российской Федерации и Типового положения о территориальном органе Министерства внутренних дел Российской Федерации по субъекту Российской Федерации: указ Президента Рос. Федерации от 21 декабря 2016

г. № 699 (ред. от 06.11.2018 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2016. № 52 (ч. V). Ст. 7614.

24. Об утверждении перечня информации о деятельности Федеральной службы исполнения наказаний, размещаемой в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет»: указ Президента Рос. Федерации от 10 августа 2011 г. № 1071 (ред. от 08.04.2019 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 33. Ст. 4914.

25. Об объявлении амнистии в связи с 70-летием Победы в Великой Отечественной войне 1941–1945 годов: постановление ГД ФС РФ от 24 апреля 2015 г. № 6576-6 ГД // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2015. № 17 (ч. IV). Ст. 2542.

26. Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Юстиция»: постановление Правительства Рос. Федерации от 15 апреля 2014 г. № 312 (ред. от 29.03.2019) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 18 (часть II). Ст. 2158.

27. О федеральной целевой программе «Развитие уголовно-исполнительной системы (2007–2016 годы)»: постановление Правительства Рос. Федерации от 05 сентября 2006 г. № 540 // Собр. законодательства РФ. 2006. № 39. Ст. 4075.

28. О федеральной целевой программе «Развитие уголовно-исполнительной системы (2018 – 2026 годы)»: постановление Правительства Рос. Федерации от 06 апреля 2018 г. № 420 // Собрание законодательства Рос. Федерации. 2018. № 16 (Часть II). Ст. 2374.

29. Об утверждении перечня аудиовизуальных, электронных и иных технических средств надзора и контроля, используемых уголовно-исполнительными инспекциями для обеспечения надзора за осужденными к наказанию в виде ограничения свободы: постановление Правительства Рос. Федерации от 31 марта 2010 г. № 198 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2010. № 14. Ст. 1663.

30. О Концепции развития уголовно-исполнительной системы Российской Федерации до 2020 года: распоряжение Правительства Рос. Федерации от 14 октября 2010 г. № 1772-р (ред. от 23.09.2015 г.) // Собрание законодательства Рос. Федерации. 2010. № 43. Ст. 5544.

31. Об утверждении Инструкции по организации исполнения наказаний и мер уголовно-правового характера без изоляции от общества: приказ Минюста России от 20 мая 2009 г. № 142 // Рос. газ. 2009. 14 авг.

32. Об утверждении Инструкции о порядке организации и осуществления контроля за исполнительской дисциплиной в Федеральной службе исполнения наказаний: приказ Федеральной службы исполнения наказаний от 28 мая 2005 г. № 192 // Ведомости уголовно-исполнительной системы. 2005. № 5.

33. Об Общественной палате Рязанской области: закон Рязанской области от 13 января 2009 г. № 1-ОЗ // Рязанские ведомости. 2009. № 3.

34. Об административных правонарушениях: закон Рязанской области от 4 декабря 2008 года № 182-ОЗ // Рязанские ведомости. 2008. 10 дек.

35. Об утверждении Перечня объектов, на которых осужденные отбывают обязательные работы, и определении мест для отбывания осужденными исправительных работ: постановление администрации города Рязани от 12 июля 2010 г. № 2952 // Рязанские ведомости. 2010. 21 августа.

36. Не будет ни революций, ни контрреволюций!: послание Президента Рос. Федерации Федеральному Собранию от 3 апреля 2001 г. // Рос. газ. 2001. 4 апр.

37. России надо быть сильной и конкурентоспособной: послание Президента Рос. Федерации Федеральному Собранию от 18 апреля 2001 г. // Рос. газ. 2002. 19 апр.

38. Послание Президента РФ Дмитрия Медведева Федеральному Собранию Российской Федерации: послание Президента Рос. Федерации Федеральному Собранию от 12 ноября 2009 г. // Рос. газ. 2009. 13 нояб.

39. Послание Президента РФ Б.Н. Ельцина Федеральному Собранию от 17 февраля 1998 г. // Рос газ. 1998. 24 фев.
40. Послание Президента РФ В.В. Путина Федеральному Собранию Российской Федерации от 18 апреля 2002 г. // Рос. газ. 2002. 19 апр.
41. Послание Президента РФ Д.А. Медведева Федеральному Собранию РФ от 30 ноября 2010 г. // Рос. газ. 2010. 1 дек.
42. Послание Президента РФ Д.А. Медведева Федеральному Собранию РФ от 5 ноября 2008 г. // Рос. газ. 2008 6 нояб.
43. Послание Президента РФ Д.А. Медведева Федеральному Собранию РФ от 22 декабря 2011 г. // Рос. газ. 2011. 23 дек.
44. Устав общероссийской общественной организации «Совет общественных наблюдательных комиссий». URL: <http://www.sovetonk.ru/on-the-board/on-the-board/articles-of-association.php> (дата обращения: 17.09.2019).
45. О состоянии уголовно-исполнительной системы Российской Федерации: стенографический отчет о заседании президиума Государственного совета 11 февраля 2009 года, Вологда. URL: <http://kremlin.ru/events/president/transcripts/3150> (дата обращения: 16.09.2019.)
46. О внесении изменения в статью 184 Уголовно-исполнительного кодекса Российской Федерации: паспорт Проекта Федерального закона № 97040311-2 // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 01.02.2019).
47. О внесении изменений в статьи 73 и 81 Уголовно-исполнительного кодекса Российской Федерации (по вопросу повышения эффективности принимаемых мер, направленных на противодействие терроризму и экстремизму: проект Федерального закона № 539432-5) // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 01.02.2019).
48. По делу о проверке конституционности положения части первой статьи 130 Уголовно-исполнительного кодекса Российской Федерации в связи с жалобами граждан П.Л. Верещака, В.М. Гладкова, И.В. Голышева и К.П. Данилова: постановление Конституционного Суда Рос. Федерации от 27

февраля 2003 г. № 1-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2003. № 10. Ст. 953.

49. О судебной практике применения законодательства, регламентирующего особенности уголовной ответственности и наказания несовершеннолетних: постановление Пленума Верховного Суда Рос. Федерации от 01 февраля 2011 г. № 1 (ред. от 29.11.2016 г.) // Бюллетень Верховного Суда Рос. Федерации. 2011. № 4. С. 6.

50. О применении судами законодательства, регламентирующего основания и порядок освобождения от уголовной ответственности: постановление Пленума Верховного Суда Рос. Федерации от 27 июня 2013 г. № 19 (ред. от 29.11.2016 г.) // Бюллетень Верховного Суда Рос. Федерации. 2013. № 8.

### **Специальная литература**

51. Tim Roberts, A Review for International Literature Concerning Alternative Measures Programs for Adults, Research and Statistics Division, Department of Justice, Canada, March 1998, p. 73.

52. Адоевская О.А. Проблемы реализации принципов законности и гуманизма в российской уголовно-исполнительной политике // Юридический вестник Самарского государственного университета. 2015. № 1.

53. Амосов И.Н. Демографические процессы в Российской Федерации и их влияние на обеспечение национальной безопасности: автореф. дис. ... канд. полит. наук. М., 2011.

54. Беляев Н.А. Уголовно-правовая политика и пути ее реализации: монография. Л., 1986.

55. Бродовская Е.В. Трансформация политической системы современного российского общества: институциональные и социокультурные составляющие: автореф. дис. ... д-ра полит. наук. Тула, 2008.

56. В Хакасии подавлен тюремный бунт, возбуждено уголовное дело.  
URL: [http://www.trud.ru/article/25-07-2016/1340044\\_v\\_xakasii\\_podavlen\\_tjurementnyj\\_bunt\\_vozbuzhdeno\\_ugolovnoe\\_delo.html](http://www.trud.ru/article/25-07-2016/1340044_v_xakasii_podavlen_tjurementnyj_bunt_vozbuzhdeno_ugolovnoe_delo.html) (дата обращения: 12.06.2019).

57. Верина Г.В. Новые концептуальные подходы к вопросам преступления и наказания в российской уголовно-правовой политике // Журнал российского права. 2012. № 5 (185).

58. Глава СПЧ предложил запретить в России отправлять заключенных в отдаленные колонии. URL: <http://www.interfax.ru/russia/552748> (дата обращения: 9.03.2019).

59. Горшенков Г.Н. Антикриминальная политика в контексте общетеоретической науки о криминале // Юридическая наука и практика: Вестник Нижегородской академии МВД России. 2016. № 3 (35).

60. Грушин Ф.В. Альтернативные наказания в Российской Федерации: тенденции развития // Вестн. Том. гос. ун-та. Право. 2014. № 2 (12). С. 47-53;

61. Грушин Ф.В. Влияние системы факторов на развитие уголовно-исполнительной политики и уголовно-исполнительного законодательства Российской Федерации : монография под науч. ред. В.И. Селиверстова. – М.: ИНФРА-М, 2017. – 208 с.

62. Грушин Ф.В. О проблемах исполнения уголовного наказания в виде исправительных работ // Ведомости УИС. 2016. № 3 (166). С. 6–9.

63. Грушин Ф.В. Обязательные работы в Российской Федерации: факторы появления и некоторые проблемы // Научно-информационный журнал «Право и государство» 2016. № 1 (70). С. 99–103.

64. Грушин Ф.В. Преступность в системе факторов, определяющих развитие уголовно-исполнительной политики и уголовно-исполнительного законодательства // Всероссийский криминологический журнал. 2017. Т. 11. № 4. С. 688–695.

65. Грушин Ф.В. Развитие уголовно-исполнительной политики Российской Федерации с учетом влияния некоторых «западных» ценностей // Вестн. Моск. гос. лингвист. ун-та. Образование и педагогические науки. - Вып. 4 (808). – М.: ФГБОУ ВО МГЛУ, 2018. С. 235–241.

66. Грушин Ф.В. Реализация уголовно-исполнительной политики Российской Федерации // Уголовно-исполнительное право. 2018. № 2. Т. 13. С. 140–145.

67. Грушин Ф.В. Система экономических факторов, определяющих развитие уголовно-исполнительной политики, уголовно-исполнительного права и законодательства: монография; под науч. ред. В. И. Селиверстова. – Рязань: Академия ФСИН России, 2015. – 186 с.

68. Грушин Ф.В. Состояние и перспективы развития уголовных наказаний в виде обязательных и исправительных работ в Российской Федерации // Уголовно-исполнительное право. 2007. № 2. С. 56–58.

69. Грушин Ф.В. Состояние экономики как фактор, определяющий уголовно-исполнительную политику, уголовно-исполнительное право и законодательство // Библиотека криминалиста. 2015. № 6. С. 125–130.

70. Грушин Ф.В. Уголовное наказание в виде принудительных работ. Моногр. – Рязань: Рязанский институт развития образования. 2013. 79 с.

71. Грушин Ф.В. Уголовно-исполнительная наука как фактор развития уголовно-исполнительной политики и законодательства // Вестник Томского государственного университета. 2017. № 415. С. 169–174.

72. Грушин Ф.В. Уголовно-исполнительное законодательство: современное состояние и перспективы совершенствования // Вестник Московского государственного областного университета. Серия «Юриспруденция». 2015 № 2. С. 92–95.

73. Грушин Ф.В. Факторный подход в отраслевых юридических науках // Вестник Томского гос. ун-та. Право. 2015. № 2 (16). С. 31–36.



74. Грушин Ф.В. Факторы, определяющие развитие уголовно-исполнительной политики и уголовно-исполнительного законодательства: постановка проблемы // Библиотека уголовного права и криминологии. 2016. № 3. С. 94–102.

75. Грушин Ф.В., Лядов Э.В. Проблемы правового регулирования исполнения наказаний, не связанных с изоляцией осужденного от общества / под ред. Э.В. Лядова: научно-практич. пособие. Рязань, 2015.

76. Грушин Ф.В., Лядов Э.В., Смирнов С.Н. Исполнение уголовных наказаний, не связанных с изоляцией осужденного от общества. контроль за условно осужденными: учеб. пособие. Рязань, 2006.

77. Грушин Ф.В., Маликов Б.З. Источники уголовно-исполнительного права. Учебное пособие. Самара, 2008. 80 с.

78. Давыдов А.В., Устинкин С.В. Консервативная идеология в политической системе современной России // Власть. 2010. № 11.

79. Дагель П.С. Проблемы советской уголовной политики: учебное пособие. Владивосток, 1982.

80. Дементеева И.И. Развитие уголовно-исполнительного законодательства России: автореф. дис. ... канд. юрид наук. М., 2006.

81. Детский бунт авторитетов // Рос. газ. 2007. 18 окт.

82. Доклад Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2014 год // Рос. газ. 2015. 7 мая.

83. Дорожкин Ю.Н. Актуальные проблемы модернизации политической системы России // Власть. 2012. № 10.

84. Заключительное слово на заседании президиума Государственного совета «О состоянии уголовно-исполнительной системы Российской Федерации». URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/transcripts/3149> (дата обращения: 12.04.2019).

85. Законодательное обеспечение социальной адаптации лиц, освобожденных из мест лишения свободы: материалы «круглого стола» 17 мая 2008 года. М., 2008.

86. Зарембинская Е.Л. Исполнение альтернативных наказаний в Российской Федерации // Международный пенитенциарный форум «Преступление, наказание, исправление» (к 20-летию принятия Конституции Российской Федерации): сборник тезисных выступлений участников (Рязань, 5–6 декабря 2013 г.). Рязань, 2013.

87. Зубкова В.И. Уголовная политика в сфере гуманизации наказания // Уголовно-исполнительная система в современном обществе и перспективы ее развития (посвящается 135-летию уголовно-исполнительной системы и 80-летию Академии ФСИН России) : сб. тез. Выступлений участников Междунар. Науч.-практ. Конф. (Рязань, ноябрь 2014 г.) : в 2 т. – Рязань : Академия ФСИН России, 2014. – Т. 1.

88. Иванов В.А. Реализация принципа демократизма при исполнении наказания в виде лишения свободы: автореф. ... дис. канд. юрид. наук. Рязань, 2006.

89. Избиения в ярославской колонии. URL: <https://ru.euronews.com/2018/07/22/yaroslavl-prison-scandal> (дата обращения: 12.06.2019).

90. Исполнение наказаний, не связанных с изоляцией осужденных от общества, в России и зарубежных странах : монография / [Ф. В. Грушин и др.] ; под общ. ред. А. М. Потапова ; Федер. служба исполнения наказаний, Вологод. ин-т права и экономики. – Вологда: ВИПЭ ФСИН России, 2015. – 230 с.

91. Кашуба Ю.А., Грушин Ф.В. Уголовно-исполнительная политика Российской Федерации: новые вызовы // Юридическая наука и практика. Вестник Нижегородской академии МВД России. 2017. № 4 (40). С. 147–152.

92. Кашуба Ю.А., Хижняк В.И. Реализация международных стандартов обращения с осужденными в уголовно-исполнительной политике: монография. Рязань, 2005.

93. Колбасова Е.В. Механизм применения электронных средств контроля и надзора за осужденными к ограничению свободы // Юридическая наука. 2011. № 1.

94. Комаров С.А. Общая теория государства права: курс лекций. Саранск, 1994.
95. Коробеев А.И. Советская уголовно-правовая политика: проблемы криминализации и пенализации. Владивосток, 1987.
96. Коровин А.А. Правовое регулирование и организация деятельности уголовно-исполнительных инспекций с учетом европейских стандартов и зарубежного опыта исполнения наказаний: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2012. С. 3-4.
97. Крымов А.А., Лядов Э.В., Грушин Ф.В. Принудительные работы в Российской Федерации: некоторые проблемы и пути их решения // Вестник Кузбасского института 2017 №4 (33). С. 65-71.
98. Кузнецов А.П. Проблемы теории уголовного права: в 2 т. Н. Новгород; М., 2013. Т. 2. С. 344–351.
99. Лелюх В.Ф., Позднякова А.Э. Взаимодействие пенитенциарных учреждений России с негосударственными социальными институтами и организациями // Вестник Кемеровского государственного университета. 2012. № 2.
100. Лещенко В.Г. Диалектика развития религиозного воздействия на осужденных к лишению свободы в российском государстве // Вестник Чувашского университета. 2011. № 4.
101. Лядов Э.В. Исполнение наказаний, альтернативных лишению свободы, в отношении осужденных - иностранных граждан и лиц без гражданства // Современный ученый. 2019. № 2. С. 308-314.
102. Лядов Э.В. Исправительные работы и применение трудового законодательства // Законодательство. 2007. № 2. С. 74-80.
103. Лядов Э.В. К вопросу о факторах, влияющих на практику применения наказаний, альтернативных лишению свободы // Бизнес. Образование. Право. 2019. № 2 (47). С. 278-282.

104. Лядов Э.В. К вопросу об исполнении наказания в виде обязательных работ // Законы России: опыт, анализ, практика. 2007. № 3. С. 133-136.

105. Лядов Э.В. Назначение наказания в виде лишения права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью // Современное право. 2006. № 2. С. 36-40.

106. Лядов Э.В. О некоторых проблемных моментах правового регулирования применения уголовного наказания в виде принудительных работ // Международный пенитенциарный журнал. 2018. Т. 4 (1–4). № 1. С. 47–50.

107. Лядов Э.В. Ограничение свободы: уголовный и уголовно-исполнительный аспекты // Евразийский юридический журнал. 2014. № 12 (79). С. 170-173.

108. Лядов Э.В. Политика российского государства в сфере применения наказаний, не связанных с изоляцией осужденных от общества // Вестник Владимирского юридического института. 2015. № 1 (34). С. 47-50.

109. Лядов Э.В. Применение уголовного наказания в виде принудительных работ: научно-практич. пособие. – Рязань: ИП Коняхин А.В. (Book Jet), 2018. – 58 с.

110. Лядов Э.В. Принудительные работы как вид уголовного наказания: реалии и перспективы // Человек: преступление и наказание. 2013. № 1 (80). С. 98-101.

111. Лядов Э.В. Проблемные вопросы применения наказаний, альтернативных лишению свободы // Вестник ОмГУ. Серия. Право. 2015. № 3 (44). С. 163-170.

112. Лядов Э.В. Проблемы практики исполнения уголовного наказания в виде принудительных работ // Юридический вестник ДГУ. 2018. Т. 28. №4. С. 167-175.

113. Лядов Э.В. Реализация уголовного наказания в виде ограничения свободы с применением средств электронного мониторинга // Вопросы российского и международного права. 2016. № 7. С. 66–76.

114. Лядов Э.В., Грушин Ф.В. Исполнение наказаний и иных мер уголовно-правового характера уголовно-исполнительными инспекциями: учеб. пособие. Рязань, 2008. 84 с.

115. Лядов Э.В., Грушин Ф.В. Проблемы правового регулирования исполнения наказаний, не связанных с изоляцией осужденного от общества / под ред. Э.В. Лядова: научно-практич. пособие. Рязань: Академия ФСИН России, 2015. 148 с.

116. Лядов Э.В., Грушин Ф.В., Ермасов Е.В. Принудительные работы в Российской Федерации / под ред. Э.В. Лядова: монография. – Рязань: ИП Коняхин А.В. (Book Jet), 2019. – 122 с.

117. Лядов Э.В., Давыдова И.А., Грушин Ф.В., Полосухина О.В. Изменения в уголовном и уголовно-исполнительном законодательстве Российской Федерации, регламентирующем исполнение наказаний, не связанных с изоляцией осужденного от общества, в период с 2003 по 2013 год и практика их реализации / под общ. ред. Э.В. Лядова : аналит. обзор. – Рязань: Академия ФСИН России, 2014.

118. Марченко М.Н. Теория государства и права: учебник. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2007.

119. Не будет ни революций, ни контрреволюций: послание Президента РФ Федеральному Собранию // Российская газета. 2001. 4 апреля.

120. Общая часть нового Уголовно-исполнительного кодекса Российской Федерации: результаты теоретического моделирования / под ред. В.И. Селиверстова. -М.: ИД «Юриспруденция», 2016.

121. Общая часть нового Уголовно-исполнительного кодекса Российской Федерации: итоги и обоснования теоретического моделирования / под ред. В.И. Селиверстова. М.: Юриспруденция, 2017.

122. Общественный совет ФСИН обсудит возможность создания частных тюрем. URL: <http://izvestia.ru/news/590710#ixzz3vLt3CkN5> (дата обращения: 12.01.2019).

123. Организационно-правовые основы деятельности уголовно-исполнительных инспекций. Сборник нормативно-правовых актов / под ред. О.В. Филимонова. М., 2002.

124. Панченко П.Н. Советская уголовная политика (Общетеоретическая концепция борьбы с преступностью: ее становление и предмет). Томск, 1988.

125. Первозванский В.Б. О духовности как факторе, определяющем развитие уголовно-исполнительной системы // Уголовно-исполнительная система: право, экономика, управление. 2013. № 6.

126. Первый опыт посланий Президента России Федеральному собранию / А.П. Богданов [и др.] // Знание. Понимание. Умение. 2012. № 3.

127. Принудительные работы: год спустя // Преступление и наказание. 2017. №12. С. 4-8.

128. Республика Башкортостан. 2009. № 21–22 (26756–26757).

129. Романов Ю.А. Политическая система России: современное состояние, проблемы и перспективы // Austrian Journal of Humanities and Social Sciences. 2014. № 7–8. С. 166–167.

130. Романова С.В. Практика применения электронных браслетов: история и современность // Концепт. 2015. № 2.

131. Сверчков В.В. Уголовное право. Общая и Особенная части: учебник для академического бакалавриата. 6-е изд., перераб. и доп. М., 2018.

132. Селиверстов В.И. О разработке научно-теоретической модели общей части УИК РФ // Вестник института: преступление, наказание, исправление. 2016. № 1 (33). С. 90-98.

133. Селиверстов В.И. Перспективы развития уголовно-исполнительного законодательства Российской Федерации // Международный пенитенциарный журнал. 2015. № 1. С. 11-21.

134. Селиверстов В.И. Уголовная и уголовно-исполнительная политика в сфере исполнения лишения свободы: новации 2015 года // *Lex Russica*. 2016. № 9 (118). С. 188-204.
135. Селиверстов В.И. Уголовно-правовые и уголовно-исполнительные проблемы условно-досрочного освобождения // *Уголовное право*. 2015. № 3. С. 126-130.
136. Скиба А.П., Мосиенко В.П. Институт общественного контроля за деятельностью мест принудительного содержания: монография / под ред. А.Я. Гришко, Ю.А. Кашубы. Ростов н/Д, 2012.
137. Смирнов Л.Б. Уголовно-исполнительная политика России в контексте процессов и результатов перестройки // *Научные труды Северо-Западного института управления РАНХиГС*. 2015. Том 6. Вып. 4 (21).
138. Смирнова И.Н. Методологические, организационные и правовые основы деятельности уголовно-исполнительной системы в сфере исполнения наказаний, не связанных с изоляцией осужденного от общества: дис. ... доктора юрид. наук. Псков, 2010.
139. Сташ З.К. Политический режим современного российского государства: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Краснодар, 2009.
140. Стерн В. Альтернативы тюремному заключению в развивающихся странах. PRI, 1999.
141. Стручков Н.А. Советская исправительно-трудовая политика и ее роль в борьбе с преступностью. Саратов, 1970.
142. Тихомиров Ю.А. Соотношение международно-правовых и национально-правовых регуляторов // *Проблемный анализ и государственно-управленческое проектирование*. 2012. № 5 (том 5).
143. Уголовное право. Общая часть: учебник / отв. ред. И.Я. Козаченко. 4-е изд., перераб. и доп. М., 2008.
144. Уголовно-исполнительное право России : учебник / под ред. В.И. Селиверстова. – 8-е изд., перераб. и доп. – М. Норма : ИНФРА-М, 2019.

145. Уголовно-исполнительное право России: теория, законодательство, международные стандарты, отечественная практика конца XIX – начала XX века: учеб. для вузов / под ред. А.И. Зубкова. 3-е изд., перераб. и доп. М., 2005.

146. Уголовно-исполнительное право: учеб. / под ред. В.И. Селиверстова. М., 2009.

147. Уголовно-исполнительное право: учеб. / под ред. И.В. Шмарова. М., 1996.

148. Уголовно-исполнительное право: учеб.: в 2 т. Т. 1: Общая часть / под общ. ред. Ю.И. Калинина. – 2-е изд., испр. и доп. – М.; Рязань, 2006.

149. Уголовно-исполнительное право: учебник: Особенная часть / под общ. ред. Г.А. Корниенко; науч. ред. А.Я. Гришко, В.Н. Чорный. – 3-е изд., испр. и доп. – Рязань: Академия ФСИН России, 2013.

150. Уткин В.А. Основания и пути модернизации системы наказаний // Вестн. Том. гос. ун-та. 2011. № 349. С. 127-130.

151. Уткин В.А. Тенденции применения альтернативных санкций в России // Уголовная юстиция. 2013. № 1. С. 75–80.

152. Филимонов О.В. Наказания, не связанные с изоляцией от общества, в новом уголовно-исполнительном законодательстве России // Проблемы наказания по законодательству России и зарубежных стран: материалы межвуз. науч. конф. М., 1999.

153. Харламова Ю.О. СМИ как инструмент реализации государственной политики // Власть. 2012. № 8.

154. Чайка Ю.Я. Реформировать УИС, совершенствовать законодательство // Преступление и наказание. 2000. № 8.

155. Член кущевской банды в колонии обедал икрой и крабами. URL: <https://www.ntv.ru/novosti/2099961/> (дата обращения: 12.12.2018).

156. Ялунин В.У. Реформа уголовно-исполнительной системы России: проблемы, тенденции, перспективы: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2004.





**ГРУШИН**  
Федор Владимирович  
**ЛЯДОВ**  
Эдуард Владимирович

**УГОЛОВНО-ИСПОЛНИТЕЛЬНАЯ ПОЛИТИКА  
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В СФЕРЕ ИСПОЛНЕНИЯ  
УГОЛОВНЫХ НАКАЗАНИЙ, НЕ СВЯЗАННЫХ  
С ИЗОЛЯЦИЕЙ ОСУЖДЕННОГО ОТ ОБЩЕСТВА**

Учебное пособие

(под научной редакцией доктора юридических наук, профессора,  
Заслуженного деятеля науки Российской Федерации  
**В.И. Селиверстова)**

Подписано в печать 28.09.2019 г.  
Формат 60x84/16. Гарнитура «Times New Roman».  
Бумага офсетная. Печ. л. 6,125.  
Тираж 500 экз. Заказ № 2543.

Издательство ИП Коняхин А.В. (Book Jet)

Отпечатано в типографии Book Jet  
390005, г. Рязань, ул. Пушкина, д.18  
Сайт: <http://bookjet.ru>  
Почта: [info@bookjet.ru](mailto:info@bookjet.ru)  
Тел.: +7(4912) 466-151

ISBN 978-5-6043323-5-1

