

УДК 323.2

## **Факторы трансформации отечественной государственной политики в сфере исполнения уголовных наказаний**

**Ештокин Александр Петрович**

Аспирант,

Орловский филиал Российской академии народного хозяйства и государственной службы  
при Президенте Российской Федерации (РАНХиГС),  
302028, Российская Федерация, Орел, бул. Победы, 5а;  
e-mail: eshtokin\_a@mail.ru

### **Аннотация**

В статье представлена динамика совершенствования механизма исполнения уголовных наказаний на основе обзора российского законодательства. Приведенные данные позволяют наглядно показать общую тенденцию политики государства в пенитенциарной сфере, заключающуюся в гуманизации процесса исполнения наказаний, улучшении условий содержания в местах принудительной изоляции от общества, активном применении альтернативных лишению свободы мер наказания, а также совершенствовании методов и средств управления уголовно-исполнительной системой современной России. В работе акцентируется внимание на внесенных в законодательство изменениях, предусматривающих отказ от тюремной модели развития пенитенциарного ведомства и совершенствование прежней системы исправительных колоний. В связи с этим автором поддерживается идея необходимости создания мультирежимных исправительных учреждений, позволяющих объединить различные виды режима содержания осужденных.

### **Для цитирования в научных исследованиях**

Ештокин А.П. Факторы трансформации отечественной государственной политики в сфере исполнения уголовных наказаний // Теории и проблемы политических исследований. 2016. № 4. С. 109-118.

### **Ключевые слова**

Государственная политика, осужденные, пенитенциарная система, уголовное наказание, российское законодательство, ФСИН.

## Введение

Современный мир с каждым днем все в большей степени сталкивается с проблемами насилия, беззакония и нарушения прав человека. Не стоит забывать, что преступность представляет собой сложное социальное явление, борьба с которым ведется на различных уровнях. Так, в круг задач первого (досудебного) уровня входит раскрытие преступлений, поиск лиц, их совершивших, сбор доказательственной базы. Второй (судебный) уровень осуществляется судами общей юрисдикции и направлен на всестороннее и объективное рассмотрение дела, вынесение справедливого приговора, отвечающего степени общественной опасности совершенного деяния. На третьем, пенитенциарном, уровне органы и учреждения уголовно-исполнительной системы России (далее – УИС) исполняют вступившие в законную силу приговоры судов. Стоит заметить, что, находясь как бы на нижней ступени иерархии, пенитенциарное ведомство играет далеко не последнюю роль в деле противодействия преступности.

### Вектор развития системы исполнения наказаний на современном этапе

В настоящее время переоценке подвергается все, даже, казалось бы, раз и навсегда принятые решения. УИС не стала исключением. Начало трансформации пенитенциарной системы было положено в 90-х годах XX века, когда одна социально-экономическая формация сменилась другой, изменив политическую систему общества. Нестабильность экономических отношений в конечном итоге сказалась и на состоянии правопорядка в стране. Следствием потери ориентиров в борьбе с преступностью стало увеличение количества тяжких преступлений, противоправная деятельность приняла организованную форму, что естественным образом не могло не сказаться на состоянии безопасности государства. Имеет смысл также отметить и тот факт, что большинство осужденных в те годы не стремились покидать исправительные учреждения ввиду низкого уровня жизни населения страны.

В глазах мирового сообщества отечественная уголовная политика 90-х годов характеризовалась своей исключительной суровостью, излишним карательным уклоном. Поэтому в целях изменения сложившегося негативного стереотипа и перехода к восприятию России как равноправного партнера руководством страны был разработан комплекс мер, позволяющих уйти от тяжелого наследия прошлых лет и изменить вектор развития УИС в сторону ее гуманизации. Отметим, что следование курсу нормативного закрепления прав осужденных и открытости ведомства для средств массовой информации стало принципиально новым для того времени явлением.

Поначалу проводимые изменения носили двойственный характер. С одной стороны, взятый ведомством курс на либерализацию значительно осложнил оперативную обстановку в местах лишения свободы, участились случаи организации массовых беспорядков, захвата заложников и иных негативных явлений, дестабилизирующих деятельность исправительных

учреждений. С другой – введение дифференцированного подхода к исполнению наказаний предоставило осужденным возможность к мотивации изменения условий отбывания наказания в зависимости от их поведения (перевод на льготные либо строгие условия содержания). Однако окончательно избавиться от пережитков советской системы удалось только после передачи УИС из ведения Министерства внутренних дел РФ в Министерство юстиции РФ и наделения функциями реализации политики в сфере исполнения уголовных наказаний отдельного ведомства – Федеральной службы исполнения наказаний России (далее – ФСИН России).

За более чем два десятилетия пенитенциарная политика государства не раз подвергалась корректировке, в нее вносились (и продолжают вноситься) изменения, позволяющие адаптировать УИС к меняющимся социально-экономическим и политическим условиям (см. табл. 1).

**Таблица 1. Комплекс основных мероприятий, направленных на совершенствование процесса исполнения уголовных наказаний**

| Год  | Меры                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  | Нормативная правовая база                                                                                                                                                                                      |
|------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1993 | Заложены основы деятельности учреждений и органов, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы, и определен их статус как государственного института                                                                                                                                                                                                       | Закон РФ от 21.07.1993 № 5473-1 «Об учреждениях и органах, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы»                                                                                             |
| 1996 | Предусмотрен комплекс мероприятий, направленных на:<br>- обеспечение вхождения предприятий уголовно-исполнительной системы в условия рыночной экономики;<br>- стабилизацию производственно-хозяйственной деятельности и улучшение социально-экономических результатов привлечения осужденных к труду;<br>- создание условий для трудовой занятости осужденных         | Федеральная целевая программа содействия трудовой занятости осужденных к наказанию в виде лишения свободы на период до 2000 года (утверждена Постановлением Правительства РФ от 13.08.1996 № 970)              |
| 1997 | Определены основные средства и методы воздействия на осужденных, порядок исполнения уголовных наказаний, правовое положение лиц, находящихся в местах принудительной изоляции от общества                                                                                                                                                                             | Уголовно-исполнительный кодекс Российской Федерации                                                                                                                                                            |
| 1998 | Уголовно-исполнительная система передана из ведения Министерства внутренних дел Российской Федерации в ведение Министерства юстиции Российской Федерации                                                                                                                                                                                                              | Указ Президента РФ от 28.07.1998 № 904 «О передаче уголовно-исполнительной системы Министерства внутренних дел Российской Федерации в ведение Министерства юстиции Российской Федерации»                       |
| 2001 | Приведены в соответствие с международными стандартами, а также обязательствами, принятыми на себя Россией при вступлении в Совет Европы, законодательная база и правоприменительная практика. Закреплено право осужденных на тайну переписки с отдельными государственными органами, защитником или иным лицом, оказывающим юридическую помощь на законных основаниях | Федеральный закон РФ от 20.03.2001 № 26-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Российской Федерации в связи с ратификацией конвенции о защите прав человека и основных свобод» |

Продолжение таблицы 1

| Год  | Меры                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      | Нормативная правовая база                                                                                                                                                                                           |
|------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 2004 | Образована ФСИН России, которая наделена функцией реализации государственной политики в сфере исполнения уголовных наказаний                                                                                                                                                                                              | Указ Президента РФ от 09.03.2004 № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти»                                                                                                            |
|      | Введено наказание в виде обязательных работ                                                                                                                                                                                                                                                                               | Федеральный закон РФ от 28.12.2004 № 177-ФЗ «О введении в действие положений Уголовного кодекса Российской Федерации и Уголовно-исполнительного кодекса Российской Федерации о наказании в виде обязательных работ» |
| 2008 | Установлены правовые основы участия общественных объединений в контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания                                                                                                                                                                                 | Федеральный закон РФ от 10.06.2008 № 76-ФЗ «Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействии лицам, находящимся в местах принудительного содержания»       |
| 2010 | Введено наказание в виде ограничения свободы                                                                                                                                                                                                                                                                              | Федеральный закон РФ от 27.12.2009 № 377-ФЗ (вступил в силу с 10.01.2010)                                                                                                                                           |
|      | Провозглашены основные направления, формы и методы совершенствования и развития уголовно-исполнительной системы, ее взаимосвязь с государственными органами и институтами гражданского общества. Основная цель проводимых преобразований определена как сокращение рецидива преступлений и гуманизация условий содержания | Концепция развития уголовно-исполнительной системы Российской Федерации до 2020 года (утверждена распоряжением Правительства РФ от 14.10.2010 № 1772-р)                                                             |
| 2014 | Запланировано введение наказания в виде принудительных работ                                                                                                                                                                                                                                                              | Федеральный закон РФ от 07.12.2011 № 420-ФЗ (вступит в силу с 01.01.2017)                                                                                                                                           |
| 2015 | Внесены изменения в Концепцию развития УИС до 2020 года в части отказа от тюремной модели исполнения наказаний, внедрения новации при обеспечении государственных гарантий трудовых прав осужденных, переработки критериев оценки деятельности УИС с учетом позиций гражданского общества                                 | Распоряжение Правительства РФ от 23.09.2015 № 1877-р «О внесении изменений в Концепцию развития уголовно-исполнительной системы Российской Федерации до 2020 года»                                                  |

Приведенные в таблице данные позволяют наглядно увидеть общую тенденцию государственной политики реформирования, которая сводится к гуманизации процесса исполнения наказаний, улучшению условий содержания в местах лишения свободы, расширению сферы применения уголовных наказаний, не связанных с изоляцией осужденного от общества, желанию и стремлению пенитенциарного ведомства следовать международным стандартам в области защиты прав человека [Голыбина, 2013, 34]. Ведь «значимость сформулированных в международных актах принципов и общих положений исполнения уголовных наказаний и обращения с осужденными определяется тем, что они носят общенациональный характер, стабильны, не подвержены социальной конъюнктуре, складывающейся в конкретной стране под влиянием различных политических, идеологических, экономических и криминологических факторов, и, следовательно, являются достаточно четким ориентиром для развития уголовно-исполнительного законодательства и правоприменительной практики» [Зубарев, 2010, 13].

Как показывает опыт, достижение поставленного реформой результата возможно двумя взаимосвязанными путями: либо разработкой чего-то нового, ранее на практике не применявшегося, либо заимствованием каких-либо элементов и механизмов из других источников. С нашей точки зрения, наиболее оптимальным и разумным является использование обоих способов в совокупности. Причем нововведение должно происходить с учетом специфики работы российской УИС, основанной на принципе функционирования отрядного звена. Однако разработчики Концепции реформирования уголовно-исполнительной системы до 2020 года (далее – Концепция) не учли особенности отечественной системы и апробированные XX веком результаты успешных методик. Не взяли они во внимание и положение о том, что благодаря старой модели удастся уйти от строгой изоляции человека, которая фактически лишает его возможности общения.

Организаторы при выборе тюремной модели построения российской УИС апеллировали к международным стандартам, вместе с тем ни в Европейских пенитенциарных правилах (2006), ни в Минимальных стандартных правилах (1955) не содержится никаких конкретных стандартов организации тюрем и обязанности размещения осужденных в условиях строгой изоляции, тем более что европейцы проявляли интерес к нашей системе в силу предоставления спецконтингенту возможности свободного передвижения. Стоит заметить, что данные документы предусматривают лишь наиболее общие принципы построения и функционирования пенитенциарных учреждений.

По сути, никто из руководящего состава учреждений и органов УИС так и не понял, каким образом на практике реализовать ту или иную провозглашенную декларацию. Накаляли ситуацию и коррупционные скандалы в ведомстве, связанные с отставкой директора ФСИН России за многочисленные случаи махинаций при поставке специальных интегрированных систем безопасности и закупке электронных браслетов [Куликов, 2013, 15], а также многочисленные случаи несоблюдения законности при исполнении государственных заказов [Баринов, Петелин, 2013, www]. В немалой степени именно благодаря воздействию общественности удалось добиться подобного результата и скорректировать ряд положений Концепции. Так, принципиально менялся подход к самой модели исполнения наказаний в пользу отказа от ранее разработанного проекта тюремной модели и возвращения к прежней системе исправительных колоний.

Причины отказа вызваны грубыми системными ошибками и просчетами прежнего руководства ведомства. По нашему мнению, изначально представлялось невыполнимым решение о перепрофилировании исправительных учреждений в тюрьмы, которое, по грубому подсчету экспертов, потребовало бы 1,8 трлн рублей, отсутствующих в бюджете как на момент начала реформирования, так и в настоящее время [Маенная, Петелин, Баринов, 2013, www]. Реформаторы не учли и тот факт, что строительство новой колонии обходится налогоплательщикам дешевле, чем строительство тюрьмы.

Приведенные факты свидетельствуют не о том, что реформа была задумана неправильно, а о том, что она была недостаточно продумана – не конкретизированы источники фи-

нансирования, не подготовлен персонал и многое другое. Ведь любая концепция должна подразумевать не только постановку целей, но и набор средств достижения этой цели.

Выход из сложившейся ситуации нам видится в оптимизации процесса исполнения наказаний путем перехода к мультирежимным учреждениям, позволяющим содержать различные категории осужденных (в том числе и несовершеннолетних) за счет создания изолированных участков и размещения осужденных в зависимости от вида режима содержания [Уткин, 2014]. Таким образом, по нашему мнению, необходимо разработать и принять закон, предусматривающий правовую характеристику и особенности функционирования смешанного типа исправительного учреждения, включающего в себя несколько видов режимов. С этой точки зрения особую актуальность приобретает вопрос размещения подобным образом несовершеннолетних осужденных, что позволит создать условия для отбывания наказания в пределах того субъекта, где человек проживает или совершил преступление, а также будет способствовать сохранению социально полезных связей.

С учетом изложенного выше можно констатировать, что в настоящее время вектор дальнейшего развития пенитенциарного ведомства направлен в сторону:

- совершенствования методов и средств управления УИС России;
- адаптации тюремного ведомства к постоянно меняющимся условиям функционирования и все новым предъявляемым требованиям времени;
- преодоления кризисных для ФСИН России ситуаций;
- гуманизации самого процесса исполнения наказаний и ужесточения требований к соблюдению прав и законных интересов осужденных;
- формирования новых подходов к организационному обеспечению деятельности органов и учреждений, исполняющих наказания с учетом международного опыта и открытости системы для общественного воздействия [Михлин, 2008, 12].

Пенитенциарная политика выражает отношение государства к организации исполнения уголовных наказаний, не только ориентируясь на собственную практику, традиции и возможности, но и учитывая и равняясь на международные нормы и стандарты обращения с осужденными [Зубков, 2006, 7].

Вместе с тем проводимые руководством страны преобразования настолько часты, что складывается впечатление непрерывности процесса реформирования общества и подчас трудно усмотреть предел преобразований общественных институтов. Важно правильно выбрать темп проведения государственной политики реформирования. Так, если ее скорость высокая, то на плечи населения ложится огромная финансовая нагрузка, страдает качественная составляющая; если слишком низкая – реформы могут «угаснуть», и о них никто не вспомнит [Огнева, 2012, 250]. Поэтому «государственная политика – искусство невозможного, то есть умение достичь желаемого при любых, в том числе и при неблагоприятных, условиях» [Соловьев, 2013, 24].

По нашему мнению, стоит отчетливо понимать, что проведение частичной реформы (в усеченном виде) либо затягивание ее по времени и превращение в долгосрочный проект – одна из главных опасностей успеха реформирования, которая может привести к срыву запланированных мероприятий или сказаться на их качестве.

Но в любом случае реформа подразумевает под собой преобразования, осуществляемые постепенно, без резкого разрушения старых структур. Развитие – это движение, что-то новое приживается, а что-то отсеивается, система исполнения уголовных наказаний находится в постоянном поиске недостающих звеньев, неизменно приходится проводить исследования ее деятельности и видоизменять структуру в соответствии с реалиями времени.

### Заключение

В конечном итоге основная задача проводимых в пенитенциарном ведомстве преобразований должна сводиться к выбору и реализации наилучшей или наиболее приемлемой траектории развития.

На протяжении последних двух десятков лет факторами трансформации уголовно-исполнительной системы России выступают:

- проводимые в стране социально-политические преобразования;
- экономические изменения;
- качественные и количественные перемены в структуре и динамике преступности;
- снижение общей, нравственной и правовой культуры общества;
- активные действия (влияние) общественности.

Учитывая, что пенитенциарная система зависит в большей степени от того политического и социального климата, в котором она существует, методы, применяемые государством в процессе реализации государственной политики реформирования УИС России, должны быть подчинены строгому контролю, а также выступать предметом общественной и политической дискуссии.

### Библиография

1. Баринов В., Петелин Г. ФСИН проверяют за махинации с закупками на 1 млрд рублей // Известия. 2013. 5 марта. URL: <http://izvestia.ru/news/546023>
2. Голыбина М.Н. Приоритетные направления пенитенциарной политики в концепции развития государства // Политическое управление. 2013. № 2 (5). С. 34-37.
3. Зубарев С.М. Уголовно-исполнительное право. М.: Юрайт, 2010. 176 с.
4. Зубков А.И. Уголовно-исполнительное право России: теория, законодательство, международные стандарты. М.: Норма, 2006. 720 с.

5. Куликов В. Насторожились. Тюремных чиновников обвиняют в махинациях при покупке электронных браслетов // Российская газета. 2013. № 6045 (69). С. 15.
6. Маетная Е., Петелин Г., Баринов В. ФСИН ждет новая тюремная реформа // Известия. 2013. 5 апреля. URL: <http://izvestia.ru/news/548028>
7. Михлин А.С. Уголовно-исполнительное право. М.: Высшее образование, 2008. 422 с.
8. Огнева В.В. Реформа государственного управления в современной России: в поисках новой модели // Научные ведомости Белгородского государственного университета. Серия: История. Политология. Экономика. Информатика. 2012. № 7 (126). С. 250-255.
9. Соловьев А.И. Государственная политика. М.: Издательство Московского университета, 2013. 544 с.
10. Уткин В.А. Гибридные исправительные учреждения и международные стандарты // Уголовно-исполнительное право. 2014. № 2. С. 7-11.

## **Factors of transformation of the domestic state policy in the sphere of execution of criminal punishment**

**Aleksandr P. Eshtokin**

Postgraduate,  
Orel branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public  
Administration,  
302028, 5a Pobedy ave., Orel, Russian Federation;  
e-mail: [eshtokin\\_a@mail.ru](mailto:eshtokin_a@mail.ru)

### **Abstract**

The article explores the dynamics of improvement of the mechanism of execution of criminal penalties based on the review of the Russian legislation. These data clearly show the general trend of the state policy in the penitentiary sphere, namely, to humanize the process of execution of punishments, improvement of conditions of detention in places of forced isolation from society, active use of punitive measures, alternative to imprisonment, and also improvement of the methods and tools for the management of the penal system in modern Russia. Special attention is paid to the changes introduced into the legislation, providing for the refusal of the prison model of development of the penitentiary department and improvement of the old system of penal colonies. In this regard, the author supports the idea of the necessity of multi-mode correctional institutions, which allow combining different types of prisoners' detention. Given that the prison system depends largely on the political and social climate in

which it exists, the methods applied by the state in the process of implementation of the state policy of reforming the penal system of Russia, should be subject to strict control, and also to be the subject of public and political debate.

### For citation

Eshtokin A.P. (2016) Faktory transformatsii otechestvennoi gosudarstvennoi politiki v sfere ispolneniya ugovnykh nakazanii [Factors of transformation of the domestic state policy in the sphere of execution of criminal punishment]. *Teorii i problemy politicheskikh issledovaniy* [Theories and Problems of Political Studies], 4, pp. 109-118.

### Keywords

State policy, convicts, penitentiary system, criminal punishment, Russian legislation, Federal Penitentiary Service of Russia.

### References

1. Barinov V., Petelin G. (2013) FSIN proveryayut za makhinatsii s zakupkami na 1 mlrd rublei [The Federal Penitentiary Service of Russia is checked in connection with procurement fraud worth 1 billion rubles]. *Izvestiya* [News], 5<sup>th</sup> Mar. Available at: <http://izvestia.ru/news/546023> [Accessed 17/07/2016].
2. Golybina M.N. (2013) Prioritetnye napravleniya penitentsiarnoi politiki v kontseptsii razvitiya gosudarstva [Priority directions of the penitentiary policy in the concept of the state development]. *Politicheskoe upravlenie* [Political management], 2 (5), pp. 34-37.
3. Kulikov V. (2013) Nastorozhilis'. Tyuremnykh chinovnikov obvinyayut v makhinatsiyakh pri zakupke elektronnykh brasletov [Alert. Prison officials are accused of fraud in the procurement of electronic bracelets]. *Rossiiskaya gazeta* [Russian gazette], 6045 (69), p. 15.
4. Maetnaya E., Petelin G., Barinov V. (2013) FSIN zhdet novaya tyuremnaya reforma [The Federal Penitentiary Service of Russia awaits a new prison reform]. *Izvestiya* [Izvestiya], 5<sup>th</sup> Apr. Available at: <http://izvestia.ru/news/548028> [Accessed 17/07/16].
5. Mikhlin A.S. (2008) *Ugolovno-ispolnitel'noe pravo* [Criminal enforcement law]. Moscow: Vysshee obrazovanie Publ.
6. Ogneva V.V. (2012) Reforma gosudarstvennogo upravleniya v sovremennoi Rossii: v poiskakh novoi modeli [The reform of public administration in modern Russia: in search of a new model]. *Nauchnye vedomosti Belgorodskogo gosudarstvennogo universiteta. Seriya: Istoriya. Politologiya. Ekonomika. Informatika* [Scientific bulletin of Belgorod State University. Series: History. Politology. Economics], 7 (126), pp. 250-255.
7. Solov'ev A.I. (2013) *Gosudarstvennaya politika* [State policy]. Moscow: Moscow University.

8. Utkin V.A. (2014) Gibridnye ispravitel'nye uchrezhdeniya i mezhdunarodnye standarty [Hybrid correctional facilities and international standards]. *Ugolovno-ispolnitel'noe pravo* [Criminal enforcement law], 2, pp. 7-11.
9. Zubarev S.M. (2010) *Ugolovno-ispolnitel'noe pravo* [Criminal enforcement law]. Moscow: Urait Publ.
10. Zubkov A.I. (2006) *Ugolovno-ispolnitel'noe pravo Rossii: teoriya, zakonodatel'stvo, mezhdunarodnye standarty* [Criminal enforcement law in Russia: theory, legislation, international standards]. Moscow: Norma Publ.