

УДК 343.8

DOI 10.17150/2500-4255.2018.12(1).32-42

**О НЕКОТОРЫХ НАПРАВЛЕНИЯХ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ
УГОЛОВНО-ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ СИСТЕМЫ РОССИИ****А.Н. Антипов¹, Т.Д. Макаренко²**¹ Научно-исследовательский институт Федеральной службы исполнения наказаний России, г. Москва, Российская Федерация² Читинский институт (филиал) Байкальского государственного университета, г. Чита, Российская Федерация**Информация о статье**

Дата поступления

28 ноября 2017 г.

Дата принятия в печать

16 февраля 2018 г.

Дата онлайн-размещения

2 марта 2018 г.

Ключевые слова

Уголовно-исполнительная система; учреждение; осужденные; концепция; совершенствование; право; безопасность; показатели; критерии оценки; преступность; рецидив; конвергенция

Аннотация. Обеспечение безопасности всегда находилось и находится в центре внимания общества и государства, так как она является одним из основных факторов, лежащих в основе их стабильного, поступательного развития. Поддержание состояния безопасности на надлежащем уровне, а тем более его улучшение представляет собой сложный и порой противоречивый процесс. Несмотря на взятый курс на гуманизацию, декриминализацию ряда составов преступлений, развитие системы наказаний, альтернативных лишению свободы, ежегодно сотни тысяч людей привлекаются к уголовной ответственности и оказываются в местах лишения свободы. Это обуславливает повышенный интерес и порождает требования, предъявляемые к Федеральной службе исполнения наказаний России — федеральному органу, к чьей компетенции отнесено исполнение наказаний. Анализ деятельности ФСИН России за последние десять лет, наряду с рядом положительных тенденций, показывает наличие проблем, связанных с реализацией и достижением целей наказания (восстановление социальной справедливости, исправление лиц, преступивших закон, предупреждение совершения новых преступлений). В этой связи обсуждение концептуальных основ дальнейшего развития уголовно-исполнительной системы, выработка предложений по ее совершенствованию не только будут способствовать повышению эффективности ее функционирования, но и позволят актуализировать уголовную и уголовно-исполнительную политику государства, добиться снижения уровня преступности в стране, стабилизировать конвергенционные процессы международного и российского права, повысить уровень защищенности конституционных прав человека.

SOME DIRECTIONS FOR IMPROVING THE RUSSIAN PENITENTIARY SYSTEM**Alexey N. Antipov¹, Tamara D. Makarenko²**¹ Research Institute of the Federal Penitentiary Service of Russia, Moscow, the Russian Federation² Chita Institute of Baikal State University, Chita, the Russian Federation**Article info**

Received

2017 November 28

Accepted

2018 February 16

Accepted

2018 March 2

Keywords

Penitentiary system; institution; convicts; concept; improvement; law; safety; indices; evaluation criteria; crime; repeat crime; convergence

Abstract. Ensuring public safety has always been and is now the focus of attention for the society and the state because it is one of the key factors that form the basis for gradual sustainable development. Maintaining a due level of safety and, moreover, improving it is a complex and often contradictory process. In spite of the general trend for humanization, de-criminalization of some types of offences and the development of an alternative system of punishments that do to include incarceration, hundreds of thousands of people are prosecuted and sentenced to imprisonment every year. This determines the considerable interest in and demands to the Federal Penitentiary Service of Russia — the federal body responsible for the execution of punishments. The analysis of its work in the last ten years shows that although there are some positive trends, it faces problems connected with executing punishments and reaching their goals (restoration of social justice, correction of lawbreakers, prevention of new crimes). In this connection the discussion of the conceptual basis for the future of the penitentiary system and the suggestions on its improvement will not only heighten its efficiency, but will also allow to streamline the criminal and penal policies of the state, to reduce the level of crime in the country, to stabilize the convergence processes in international and Russian law, to improve the protection of constitutional rights of a person.

© А.Н. Антипов, Т.Д. Макаренко, 2018

«Тюрьмы, — писал профессор С.В. Познышев, — существуют с незапамятных времен. Но предметом более или менее серьезного общественного внимания, объектом научного изучения они стали сравнительно недавно, не ранее конца XVIII столетия и начала XIX века» [1, с. 46]. Именно начиная с этого времени стали говорить о необходимости их совершенствования.

Процесс поиска лучших форм и методов организации и функционирования системы исполнения наказаний¹ проходил по разным направлениям, что объективно было обусловлено реалиями того времени. Так, в 1819 г. на основании доклада представителей Английского тюремного общества, сделанного после осмотра мест заключения, Александром I принимается решение о создании в России Попечительного о тюрьмах общества. Впоследствии Свод учреждений и уставов о содержащихся под стражею, принятый Государственным советом в 1832 г.², отнес Попечительное о тюрьмах общество к органам управления тюремной системой и определил в качестве его основных задач «нравственное исправление преступников» и «улучшение состояния заключенных». Параллельно выделяются пять основных средств исправления: ближайший и постоянный надзор за заключенными; размещение их по роду преступлений и обвинений; наставление их в правилах христианского благочестия и доброй нравственности; занятие их приличными упражнениями; заключение для провинившихся или буйствующих в уединенное место [2; 3].

В теории пенитенциарного дела России начиная с конца XIX в. постепенно закладываются прогрессивные тенденции развития системы, предпринимаются попытки квалифицировать преступников, идет разговор об индивидуальности личности в целях понимания ее криминальной направленности и определения мер воздействия для нейтрализации. С 1869 по 1873 г. работают комиссии: государственная под председательством графа В.А. Сологуба и межведомственная под председательством министра юстиции К.И. Палена. Результатом их работы стали доклады, в которых отмечалось,

¹ Под системой исполнения наказаний здесь понимается совокупность учреждений царской России, предназначенных для отбывания наказаний.

² Сводъ учреждений и уставовъ о содержащихся подъ стражею // Собрание законодательства Российской Империи. URL: <http://www.rus-sky.com/history/library/vol.14/vol.14.4.htm>.

что полнейшая праздность в течение продолжительных сроков уничтожает в преступниках привычку к труду и постепенно приводит их к падению нравственному и совершенному изнеможению физическому. Также к нравственному и физическому изнеможению приводит то обстоятельство, что все места заключения значительно переполнены людьми. Тюремные смотрители «...не только ничем не заинтересованы блюсти за нравственным улучшением доверенных им людей, но в большей части не способны даже к этой роли: ничтожное жалование в 185 р. в год не обеспечивает им даже жизненных потребностей» [4, с. 65–66].

На проведение реформ, направленных на устранение отмеченных недостатков, совершенствование системы исполнения наказаний, по мнению членов комиссии, требовалось 42 млн р. Эти предложения из-за отсутствия финансовых средств приняты не были. В 1877 г. особая комиссия по тюремным преобразованиям, созданная под председательством члена Государственного совета К.К. Грота, запросила уже 90 млн р.

С появлением политических заключенных правительство, принимая во внимание результаты работы комиссии, созданной для проведения тюремной реформы, пересматривает свои позиции в отношении понимания целей уголовного наказания. «Наказание не достигает своей цели, если преследует только возмездие и не содержит в способах исполнения элементов исправительных, возбуждающих в преступнике желание достигнуть лучшей участи хорошим поведением и отучающих его от праздности»³.

Сложившееся в тюрьмах положение дел становится предметом обсуждения в рамках пенитенциарных конгрессов по совершенствованию теории и практики исполнения наказаний, активным участником которых становится и Россия [5].

Представленный небольшой исторический экскурс показывает, что обращение к данному направлению государственной деятельности обнажило существующие проблемы в тюремном ведомстве, подтвердило необходимость ее совершенствования, однако потребность в значительных финансовых вложениях не позволила это реализовать. Отмечаем кардинальное изменение целей наказания, средств и методов, применяемых для их достижения. Прежние задачи изоляции преступников от общества, устрашения видоизменились. К концу XIX — началу

³ ЦГАОР. Ф. 122, оп. 1, ч. 1, д. 176, л. 77.

XX в. главным предназначением системы было не только исполнение наказания, но и исправление лиц, вставших на путь конфликта с законом.

Таким образом, обуславливая актуальность данной темы, рассмотрим некоторые направления совершенствования уголовно-исполнительной системы России в современных условиях.

Трансформация общества и государства, произошедшая в 90-х гг. XX в., предопределила необходимость кардинальных изменений в том числе и в уголовно-исполнительной системе (УИС).

Логичной в данном аспекте представлялась и была воспринята идея строить процесс развития УИС России на основе уже имеющихся в иных пенитенциарных системах мира стандартов и правил (Минимальных стандартных правил обращения с заключенными⁴, Европейских пенитенциарных правил⁵, иных документов⁶). Рассматривался зарубежный опыт, в частности пенилогическая модель «культурного контроля», предполагающая определенный отказ от «идеала реабилитации» при исполнении уголовных наказаний [6, р. 289–295]. Частично такой подход нашел отражение в Концепции развития уголовно-исполнительной системы⁷ (далее — Концепция, Концепция УИС).

Однако прямолинейность, с которой он стал реализовываться, показала его несостоятельность. Уже в 2013 г. отмечалось, что «...за время проведения реформ основные намеченные цели не достигнуты; основная идея Концепции не соотносится с перспективами развития альтернативных наказаний, не связанных с лишением свободы»⁸. Одновременно было высказа-

⁴ Минимальные стандартные правила обращения с заключенными: приняты на Конгр. ООН по предупреждению преступности и обращению с правонарушителями, Женева, 1955 г. (одобр. резолюциями Экон. и Соц. Совета 663 (XXIX) от 31 июля 1957 г. и 2076 (LXII) от 13 мая 1977 г.) // ИПО «Гарант».

⁵ Рекомендации Rec (2006) 2 Комитета Министров государствам — членам Совета Европы, касающиеся Европейских тюремных правил // Там же.

⁶ Конвенция о защите прав человека и основных свобод от 4 ноября 1950 г. // Собрание законодательства РФ. 2001. № 2. Ст. 163; Минимальные стандартные правила ООН, касающиеся отправления правосудия в отношении несовершеннолетних (Пекинские правила) (1985) // ИПО «Гарант».

⁷ Об утверждении Концепции развития уголовно-исполнительной системы РФ до 2020 г.: распоряжение Правительства РФ от 14 окт. 2010 г. № 1772-р // ИПО «Гарант».

⁸ Рекомендации Совета при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества

но предположение, что реформа зашла в тупик, ее продолжение в обозначенном направлении может привести к негативным последствиям.

Причин и условий, определивших сложившееся положение дел, было немало. Динамизм развития России, ограниченность финансовых ресурсов, самобытность, отсутствие глубокой научной проработанности, экономической возможности — все это не было принято во внимание. Потребовалось несколько лет, чтобы пришло понимание того, что:

— как писал А.И. Зубков, «...то, что в России традиционно рассматривается в качестве необходимой тюремной атрибутики (например, наличие в камерах общих мест пользования, сопровождение в положении «руки за спину», нахождение в многоместных камерах и др.), Комитетом против пыток Совета Европы признается в качестве разновидностей пыток» [7, с. 13];

— конвергенция права возможна лишь при учете не только уровня правовой культуры, характера национальных традиций, менталитета той или иной нации, но и степени так называемых ножниц между уровнем жизни граждан на свободе и условиями отбывания тюремного заключения. Чем выше уровень жизни населения в обществе, тем меньше разрыв в условиях содержания арестантов в местах заключения, именно тогда наказательное воздействие может быть в основном сведено к самому факту лишения человека свободы;

— глубокий анализ действующих пенитенциарных систем мира, преломление их через призму российской действительности, научная проработанность и финансовая обоснованность — объективные условия, которые могут привести к дальнейшему позитивному развитию.

Необходимо понимать, что даже при выполнении всех требований, достижении высокого уровня развития Россия все равно будет отличаться от Европы.

Учитывая исторический и современный опыт развития УИС, в качестве одного из направлений дальнейшего совершенствования системы обозначим право.

В основе деятельности любой сложноорганизованной системы, коей является и Феде-

и правам человека по итогам специального заседания на тему «Гражданское участие в реформе уголовно-исполнительной системы» от 14 мая 2013 г. // Совет при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека. URL: <http://president-sovet.ru/documents/read/77>.

ральная служба исполнения наказаний России, лежит право⁹. Обоснованно, что рассмотрение возможных направлений развития УИС необходимо начать с определения состояния и возможности повышения эффективности правового регулирования. О сложившемся положении дел, перманентных процессах корректировки уголовного, уголовно-исполнительного законодательства свидетельствуют следующие цифры. В 2013 г. изменения и дополнения в УК РФ вносились 22 раза (в среднем около двух раз в месяц), в 2014 г. — 25 раз (в среднем два раза в месяц), в 2015 г. — 15, в 2016 г. — 14, а в 2017 г. — 11 раз (в среднем один раз в месяц). В УИК РФ изменения и дополнения вносились регулярно, с периодичностью в среднем один раз в два месяца (8, 6, 6 соответственно). В 2016 г. УИК РФ не подвергался изменениям, в 2017 г. — пять раз, т.е. в среднем один раз в два-три месяца. В последние годы отмечается некая незначительная стабилизация действующего уголовного и уголовно-исполнительного законодательства. Сложившееся положение дел, ту «необыкновенную легкость», с которой в России меняется действующее законодательство, подверг критике Д.А. Медведев, призвав сделать порядок изменения законов «более консервативным»¹⁰.

По мнению Ю.В. Голика и А.И. Коробеева, а также Б.А. Спасенникова, бессистемность и непроработанность принимаемых изменений и дополнений стали следствием отсутствия четко сформулированных концептуальных основ уголовной политики государства, что обуславливает рассмотрение и принятие хаотично возникающих, порой фонтанирующих инициатив властных структур, реализация которых в дальнейшем весьма противоречива и непоследовательна [8, с. 1399–1408; 9].

В 2016–2017 гг. группами ученых были подготовлены проекты новой редакции Уголовного кодекса и Общей части уголовно-исполнительного кодекса, которые стали предметом обсуждения [10; 11]. Сложно говорить об их проработанности и аргументированности, подтверждающих их качественное преимущество перед действующими кодифицированными

правовыми актами. По мнению авторов, они требуют дальнейшего анализа и проработки.

В сложившейся обстановке нестабильности, вызванной как внутренними, так и внешними факторами, в условиях поиска новых форм и методов воздействия на спецконтингент, определения приоритетных задач на ближайшую и среднесрочную перспективу, предупреждения совершения новых преступлений представляется целесообразным в первую очередь актуализировать действующую Концепцию УИС: проанализировать достигнутые результаты, обозначить нерешенные проблемы, выявить недостатки и на этой основе подготовить новую редакцию Концепции на период до 2025–2030 гг.

Концептуальное понимание основных направлений развития уголовно-исполнительной системы должно стать краеугольным камнем, который позволит актуализировать негативные моменты в целях их нейтрализации или хотя бы минимизации, обозначить позитивные тенденции, сформулировать ключевые направления дальнейшего развития системы.

Учитывая то, что уголовно-исполнительная политика является частью общей политики государства, ее совершенствование должно основываться на основных стратегических, доктринальных документах, определяющих развитие России, в частности на Прогнозе долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации¹¹, Стратегии национальной безопасности Российской Федерации¹², Доктрине информационной безопасности Российской Федерации¹³ и т.п.

Структурно новая редакция Концепции может строиться исходя из 1) основных задач и полномочий ФСИН России, обозначенных в указе Президента РФ от 13 октября 2004 г. № 1314¹⁴, т.е. фактически по основным направлениям деятельности ФСИН России; 2) необходимости достижения целей наказания, закрепленных в ч. 2 ст. 43 УК РФ.

¹¹ Прогноз долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2030 года // ИПО «Гарант».

¹² О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации : указ Президента РФ от 31 дек. 2015 г. № 683 // Там же.

¹³ Об утверждении Доктрины информационной безопасности Российской Федерации : указ Президента РФ от 5 дек. 2016 г. № 646 // Там же.

¹⁴ Вопросы Федеральной службы исполнения наказаний : указ Президента РФ от 13 окт. 2004 г. № 1314 (ред. от 8 сент. 2017 г.) // Там же.

⁹ Об учреждениях и органах, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы : закон РФ от 21 июля 1993 г. № 5473-1 (ред. от 28 дек. 2016 г.). Ст. 3 // ИПО «Гарант».

¹⁰ Премьер Дмитрий Медведев подверг критике «необыкновенную легкость» изменения законов в РФ. URL: http://polit.ru/news/2017/02/15/light_changes.

Первый вариант (традиционно сложившийся) более простой и понятный. Есть направления деятельности, следовательно, необходимо обозначить задачи, которые предстоит решать, установить сроки, определиться с необходимым инструментарием и формами контроля. В своей совокупности решение обозначенных задач априори должно предполагать достижение указанных целей наказания. Однако, как показывает практика, за многочисленностью задач, неэффективностью критериев и показателей оценки деятельности системы поставленные цели наказания как бы растворяются, не становятся приоритетными.

Второй вариант — более сложный, так как предполагает некое системное взаимодействие различных подразделений и служб в рамках решения поставленных задач и, соответственно, достижения целей. В данном случае направления не указываются, они воспринимаются по умолчанию, обозначается лишь степень участия различных подразделений, служб и механизм их взаимодействия. Но и в этом случае есть проблемы, связанные с перекладыванием задач друг на друга, попытками ухода от решения поставленных задач.

Наиболее рациональным представляется интегративный подход, когда за основу берутся направления деятельности ФСИН России, но четко обозначается роль каждой службы по достижению в совокупности целей наказания.

Необходимо отметить, что и первый, и второй вариант, да и любой другой, требуют жесткого временного и функционального контроля и надзора, повышения степени интегрированности УИС в общество.

В качестве основных целей Концепции предлагается:

- понимание роли и места уголовно-исполнительной системы в политике государства;
- формирование основных направлений совершенствования уголовно-исполнительной системы на период до 2025 г.;
- реализация целей применения наказания (восстановления социальной справедливости, исправления осужденного и предупреждения совершения новых преступлений);
- повышение интегрированности ФСИН России в общество.

Кардинальным изменениям должна быть подвергнута система критериев и показателей, применяемых при оценке эффективности деятельности конкретного работника, подразделе-

ния, системы в целом. Например, принимая за основные показатели цели применения наказания, закрепленные в ст. 43 УК РФ, следует концептуально определиться с понятием и сущностью социальной справедливости, необходимым инструментарием для ее достижения, а также для достижения иных целей — исправления и предупреждения. Обращаем внимание, что понимание реального результата — достижение или недостижение поставленных целей — основывается на некоей совокупности показателей, выступающих в качестве индикаторов складывающегося состояния дел. Насколько они взяты правильно, настолько объективно отражаются происходящие процессы и достигнутые результаты. Иллюстрацией этого может быть следующий факт. В 2013 г. по итогам анализа проходящей во ФСИН России реформы уголовно-исполнительной системы было официально заявлено, что одной из причин сложившейся негативной ситуации по реформированию УИС является то, что не были «...созданы соответствующие потребностям общества и государства критерии оценки деятельности УИС и хода реформы»¹⁵.

Во ФСИН России, как и в любом другом федеральном органе исполнительной власти, для оценки деятельности имеется большое число показателей. Однако, во-первых, зачастую они рассматриваются обособленно, что приводит к необъективному результату, так как они не отражают реального положения дел. Во-вторых, применяемая система сравнения с аналогичным периодом прошлого года (АППГ) нередко демонстрирует свою субъективность, так как показывает исключительно количественные данные (больше/меньше) безотносительно к происходящим процессам. Для иллюстрации приведем пример. По сравнению с АППГ отмечается рост какого-либо показателя, отражающего негативные процессы в системе, т.е. это может рассматриваться как некая недоработка, ухудшение состояния. Однако, анализируя данный показатель во взаимосвязи с другими, например численностью спецконтингента, где в сравниваемом периоде наблюдается ее значительный рост, можно увидеть, что пересчет данного показателя относительно численности может показать иную, положительную динамику.

¹⁵ Рекомендации Совета при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека по итогам специального заседания на тему «Гражданское участие в реформе уголовно-исполнительной системы» от 14 мая 2013 г.

ку (привести к кардинально противоположному результату). Соответственно, как представляется, в отдельных случаях система показателей требует замены на более сложную, позволяющую с большей объективностью представлять положение дел в рассматриваемой системе.

Кроме того, показатели оценки могут свидетельствовать о степени интегрированности федерального органа в общество и государство. В качестве таких показателей могут выступать, например:

– количество обращений с жалобами в вышестоящие органы власти, ЕСПЧ (в расчете на 100 тыс. чел. или списочную численность осужденных);

– число обращений (представлений) контролирующих (надзирающих) органов об имеющихся местах нарушениях в учреждениях ФСИН России (в расчете на 100 тыс. чел. или списочную численность осужденных);

– число сотрудников-выпускников, уволенных из УИС в течение первых пяти лет прохождения службы, к общему числу выпускников (по годам) всех образовательных организаций ФСИН России;

– процент погашенных исков (в расчете к общей сумме исков). Внесенные федеральным законом от 28 декабря 2013 г. № 432-ФЗ в ст. 79 УК РФ изменения в части введения дополнительного условия при рассмотрении вопроса об УДО — необходимости возмещения вреда (полностью или частично), причиненного преступлением, в размере, определенном решением суда¹⁶, с одной стороны, явились положительным фактором, мотивирующим осужденных на погашение исков и защиту прав потерпевших, с другой стороны, усмотрительный характер данной нормы в условиях проблем, связанных с обеспечением осужденных работой, иных причин, по которым они могут ограниченно привлекаться к труду (не привлекаться совсем), в большей степени защищает права и интересы осужденных, чем потерпевших. Уместно привести слова председателя СК России А.И. Бастрыкина, сказанные им еще в 2010 г., но, как представляется, актуальные и в настоящее время «...порой бесконечно долго потерпевший может ждать компенсации причиненного ущерба» [12];

– динамика постпенитенциарного рецидива (за три — пять лет);

¹⁶ Уголовный кодекс Российской Федерации : федер. закон от 13 июня 1996 г. № 63 (ред. от 31 дек. 2017 г.) // СПС «КонсультантПлюс».

– процент осужденных, совершивших новые преступления после условно-досрочного освобождения в течение трех лет, в отношении к общему числу освобожденных условно-досрочно (по годам), что будет свидетельствовать об исправлении осужденного и достигнутой цели — предупреждении совершения новых преступлений.

Согласно статистическим данным, общее число осужденных, освобожденных в том числе по УДО, составило: в 2014 г. — 275 772, из них по УДО — 55 980 (20,3 % от общего числа освобожденных); в 2015 г. — 282 815, из них по УДО — 47 184 (16,7 % от общего числа освобожденных); в 2016 г. — 260 874, из них по УДО — 56 680 (21,7 % от общего числа освобожденных).

Рассматривая статистическую информацию об осужденных, ранее судимых, имеющих не снятую или непогашенную судимость, представленную на сайте департамента судебной статистики Верховного Суда РФ, видим, что вновь осуждено: в 2014 г. — 241 764 лица, из них было освобождено условно-досрочно 32 613 (13,5 %); в 2015 г. — 234 543 лица, из них было освобождено условно-досрочно 28 955 (12,3 %); в 2016 г. — 221 266 лиц, из них было освобождено условно-досрочно 33 486 (15,1 %).

Анализ данных о лицах, отбывших наказание и вновь осужденных, показывает следующую картину: в 2014 г. таких лиц было 109 978 чел. (45,5 %); в 2015 г. — 114 992 чел. (49,0 %); в 2016 г. — 103 800 чел. (47,0 %).

Таким образом, принимая во внимание также лиц, освобожденных по амнистии, другим основаниям либо с заменой более мягким видом наказания, можно констатировать, что цель исправления и предупреждения совершения новых преступлений в лучшем случае достигается менее чем в 30 %, что подтверждает актуальность поставленной задачи и предложения о корректировке показателей оценки.

Имеют место факты, когда неконкретность норм уголовного, уголовно-процессуального, уголовно-исполнительного права приводит к неопределенности и неоднозначности правоприменительной практики, фактически предусматривая усмотрительный характер решения вопроса. Например, согласно п. 7 постановления Пленума Верховного Суда РФ от 21 апреля 2009 г. № 8, «...если в судебном заседании установлено, что осужденным принимались меры к возмещению причиненного преступлением вреда (материального ущерба и морального

вреда), однако в силу объективных причин вред возмещен лишь в незначительном размере, то суд не вправе отказать в условно-досрочном освобождении от отбывания наказания или в замене неотбытой части наказания более мягким видом наказания только на этом основании»¹⁷. В качестве объективных причин, как представляется, могут выступать возраст, наличие заболеваний, непредоставление работы и т.д.

Указанные причины не должны служить основанием для улучшения положения осужденного (например, предоставления к УДО), так как происходит ущемление прав потерпевших, законопослушных граждан. Устанавливая подобные нормы, государство должно понимать возможные последствия, приводящие к нарушению социальной справедливости. Логично предложить компенсировать причиненный материальный ущерб потерпевшему из бюджетных средств, а возмещение долга в бюджет с виновного осуществлять силами соответствующей службы.

Актуализация системы показателей должна привести к более объективной оценке деятельности ФСИН России, более продуманному, взвешенному принятию управленческих решений, повышению эффективности функционирования УИС в целом.

В качестве еще одного из направлений совершенствования деятельности ФСИН России представляется необходимым обозначить трудовую занятость осужденных. Согласно ч. 1 ст. 103 УИК РФ от 8 января 1997 г. № 1-ФЗ, «каждый осужденный к лишению свободы обязан трудиться в местах и на работах, определяемых администрацией исправительных учреждений»¹⁸.

ФСИН России принимает меры к обеспечению осужденных работой, однако по ряду объективных и субъективных причин данное направление деятельности находится в сложном состоянии. Необеспеченность работой приводит к различным негативным последствиям. Осужденные, имеющие иски, не осуществляют по ним выплаты, следовательно, не обеспечивается достижение цели социальной справедливости в отношении потерпевших. Осужденных, не

имеющих денег на лицевом счете, государство должно содержать, в том числе за счет налогов, уплачиваемых законопослушными гражданами. Они не могут обеспечивать себя товарами первой необходимости, не могут оказывать помощь семьям. Освобождаясь из мест лишения свободы, такие осужденные оказываются менее защищенными в социальном плане — отсутствие средств на первоначальную адаптацию, существующие проблемы, связанные с трудоустройством, толкают их на совершение новых противоправных деяний.

Осужденные, не занятые работой, теряют трудовые навыки. Это является одним из факторов, которые приводят осужденных к иным, не всегда законным действиям, направленным на нарушение режима содержания, дестабилизацию обстановки в учреждении, употребление спиртных напитков, наркотиков, создание конфликтных ситуаций, поиск средств мобильной связи и совершение с их помощью мошеннических и иных противоправных действий в отношении различных физических и юридических лиц, поддержание контактов с криминальным сообществом на свободе и т.п. Все это в условиях повышенной криминогенности лиц, отбывающих наказание в виде лишения свободы, не способствует в том числе и улучшению состояния безопасности, решению стоящих перед ФСИН России задач¹⁹.

В условиях ограниченного финансирования, безработицы в стране, невысокого уровня минимальной оплаты труда ждать значительной помощи от государства в выделении дополнительного финансирования ФСИН России, в решении вопросов обеспечения трудоузанности осужденных вряд ли возможно. Сам федеральный орган должен концептуально определиться с перспективами развития данного направления деятельности и представить комплекс правовых, организационных и иных мер, направленных на достижение поставленных целей. В качестве таковых могут быть:

– проработка на законодательном уровне вопроса о выделении ФСИН России государственных заказов согласно потребности в трудовой занятости с гарантиями качества продукции со стороны ФСИН России;

– освобождение частных инвестиций в пенитенциарное производство от налогов на пять

¹⁷ О судебной практике условно-досрочного освобождения от отбывания наказания, замены неотбытой части наказания более мягким видом наказания : постановление Пленума Верхов. Суда РФ от 21 апр. 2009 г. № 8 // ИПО «Гарант».

¹⁸ Уголовно-исполнительный кодекс Российской Федерации : федер. закон от 8 янв. 1997 г. № 1-ФЗ (ред. от 20 дек. 2017 г.) // Там же.

¹⁹ Вопросы Федеральной службы исполнения наказаний.

лет (внесение соответствующих изменений в налоговое законодательство).

В данном аспекте представляется наглядным то, что в Советском Союзе УИС по объему промышленного производства находилась на втором-третьем месте в стране. Понятно, что в условиях безработицы это не может и не должно выступать в качестве самоцели, но, если государство и общество хотят обеспечить реализацию целей наказания, шаги в данном направлении делать необходимо.

Еще одним направлением совершенствования УИС может стать устранение необоснованных правовых ограничений в виде лимитов и запретов [13]. Вступление России в Совет Европы и взятие на себя обязательства по приведению российского законодательства в соответствие с европейскими стандартами и правилами актуализировали конвергенционные процессы [14]. О необходимости сближения уголовно-исполнительного законодательства России и зарубежных государств писал А.И. Зубков: «В качестве неотложной задачи выступает создание необходимых предпосылок для формирования у персонала УИС понимания и потребности активно внедрять в повседневную практику международные стандарты обращения с осужденными...» [7, с. 15]. На прикладное значение международного пенитенциарного опыта в плане совершенствования уголовно-исполнительной системы указывают П.В. Голодов, Б.А. Спасенников, О.Г. Goncharenko, R.Y. Dzhansarayeva и другие авторы [15–23]. Необходимо понимать, что делать это надо с учетом «...юридических, социальных, экономических и географических условий развития страны» (п. 2 Правил)²⁰. Любые попытки имплементации, не продуманные в научном плане и не подкрепленные экономически, как показывает практика, обречены на провал. В российском законодательстве существует немало правовых ограничений, которые можно было бы рассмотреть на предмет их устранения [24], тем самым сделав еще один шаг по реализации прав осужденных, сближению российского и европейского пенитенциарного права.

В качестве еще одного направления совершенствования деятельности ФСИН России должно стать повышение уровня безопасности. Это комплексная задача, предполагающая обеспечение безопасности содержащихся в учреждениях ФСИН осужденных, лиц, содержащихся под

²⁰ Минимальные стандартные правила обращения с заключенными.

стражей, а также работников уголовно-исполнительной системы, должностных лиц и граждан, находящихся на территориях этих учреждений и следственных изоляторов²¹.

Закрепление права осужденных на безопасность (ч. 1 ст. 13 УИК РФ; приказ Министерства юстиции РФ «Об утверждении Правил внутреннего распорядка исправительных учреждений» от 16 декабря 2016 г. № 295²²) обязывает администрацию учреждений обеспечить его реализацию. В 2014 г. лиц, обратившихся за реализацией права на безопасность, было 4 868, в 2015 г. — 5 630 (+15,7 %), в 2016 г. — 4 883 (–13,3 %). Учитывая то, что фактическая численность спецконтингента в 2014 г. составляла 671 649 чел., в 2015 г. — 646 085 чел., в 2016 г. — 630 155 чел., отметим, что процент реализовавших право на безопасность составил: в 2014 г. — 0,72, в 2015 г. — 0,87, в 2016 г. — 0,77. Наблюдаемые незначительные колебания обусловлены рядом факторов, например ухудшением криминогенной характеристики осужденных (2015 г.). В целом сложившееся положение дел за анализируемый период можно рассматривать по данному показателю как относительно стабильное.

Число предотвращенных преступных намерений, деяний в 2015 г. составило 100 955 случаев, в 2016 г. — 95 855 случаев, количество материалов, по которым вынесены постановления об отказе в возбуждении уголовного дела, в 2015 г. было равно 3 330, в 2016 г. — 2 313. Рассматривая данные показатели относительно фактической численности спецконтингента, получаем, что в 2015 г. — 0,156, в 2016 г. — 0,152. По вынесенным постановлениям об отказе в возбуждении уголовного дела в 2015 г. — 0,005 15, в 2016 г. — 0,003 67.

Кроме этого, необходимо остановиться на вопросе обеспечения безопасности работников УИС. Обращение к статистике о количестве случаев применения насилия в отношении работников УИС в связи с осуществлением ими служебной деятельности (ИК, ЛИУ, ЛПУ, КП) показало, что в 2014 г. отмечено 184 таких случая, в 2015 г. — 188 (+2,2 %), в 2016 г. — 194 (+3,2 %). То есть постепенно формируется негативная тенденция.

Очевидно, что рассмотреть все направления совершенствования уголовно-исполнитель-

²¹ Вопросы Федеральной службы исполнения наказаний.

²² Об утверждении Правил внутреннего распорядка исправительных учреждений : приказ М-ва юстиции РФ от 16 дек. 2016 г. № 295 // ИПО «Гарант».

ной системы в одной статье не представляется возможным. Обозначим те, которые кажутся авторам наиболее перспективными и требующими проработки:

- совершенствование участия гражданского общества в контроле деятельности ФСИН России;
- внедрение медиативных процедур. В соответствии с Европейскими пенитенциарными правилами необходимо «...применять медиацию между и с заключенными там, где это возможно, в качестве альтернативы дисциплинарным мерам» с учетом уже имеющегося положительного опыта ФСИН России;
- создание службы пробации. В 2010 г. Правительством России в Концепции реформы уголовно-исполнительной системы России было закреплено политическое решение о создании в нашей стране службы пробации. Тем не менее до настоящего времени такая служба не создана;
- построение системы постпенитенциарной ресоциализации;

– дальнейшее определение индивидуализации личности преступника и организация работы по ее декриминализации;

- улучшение имиджа уголовно-исполнительной системы;
- повышение интегрированности ФСИН России в общество, эффективности взаимодействия с иными федеральными органами.

Таким образом, основные проблемы, сформировавшиеся в пенитенциарной системе России в конце XIX — начале XX в., характерны и для сегодняшнего дня, но на ином, более высоком уровне.

Вспоминая известное изречение У. Черчилля о том, что «тюрьма есть зеркальное отражение общества», отметим, что обращение к системе исполнения наказаний, совершенствование направлений ее деятельности является непременным условием дальнейшего развития общества и государства, реализации конституционных прав человека и гражданина.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

1. Познышев С.В. Очерки тюрьмоведения / С.В. Познышев. — 2-е изд., испр. и доп. — М. : Г.А. Леман и Б.Д. Плетнев, 1915. — 302 с.
2. Соцкий Ю.Ф. Правовое регулирование исполнения уголовного наказания в виде лишения свободы в дореволюционной России : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.08 / Ю.Ф. Соцкий. — Рязань, 1998. — 176 с.
3. Спасенников Б.А. Развитие медицинской помощи в тюремной системе России (конец XVIII — начало XX века) / Б.А. Спасенников, Л.Ф. Пертли // Проблемы социальной гигиены, здравоохранения и истории медицины. — 2016. — Т. 24, № 4. — С. 252–256.
4. Фойницкий И.Я. Исторический очерк и современное состояние ссылки и тюремного заключения / И.Я. Фойницкий. — СПб. : Обществ. Польза, 1878. — 68 с.
5. Спасенников Б.А. К вопросу о наказаниях в виде ссылки и каторжных работ в Российском государстве XVI — начала XX вв. / Б.А. Спасенников, А.М. Фумм // На пути к гражданскому обществу. — 2017. — № 1 (25). — С. 65–69.
6. Garland D. Punishment and modern society: A study in social theory / D. Garland. — Oxford : Oxford Univ. Press, 1990. — 320 p.
7. Уголовно-исполнительное право России: теория, законодательство, международные стандарты, отечественная практика конца XIX — начала XXI века : учебник / под ред. А.И. Зубкова. — М. : Норма, 2006. — 720 с.
8. Голик Ю.В. Реформа уголовного законодательства России: быть или не быть? / Ю.В. Голик, А.И. Коробеев // Lex Russica. — 2014. — Т. 98, № 12. — С. 1399–1410.
9. Спасенников Б.А. Актуальные проблемы уголовного права: обзор литературы / Б.А. Спасенников // Актуальные вопросы образования и науки. — 2015. — № 1–2 (47–48). — С. 36–38.
10. Лопашенко Н.А. О проекте нового УК РФ (в порядке инициирования дискуссии) / Н.А. Лопашенко // Библиотека уголовного права и криминологии. — 2016. — № 6. — С. 7–17.
11. Есаков Г.А. Проект нового уголовного кодекса (критические размышления) / Г.А. Есаков // Библиотека уголовного права и криминологии. — 2017. — № 1 (19). — С. 7–18.
12. Бастрыкин А.И. Опасная жертва : интервью / А.И. Бастрыкин // Российская газета. — 2010. — 9 апр.
13. Лимиты и запреты в уголовно-исполнительном законодательстве России: постановка проблемы / А.Н. Антипов [и др.] // Человек: преступление и наказание. — 2014. — № 3. — С. 57–63.
14. Антипов А.Н. К вопросу о конвергенции права России и зарубежных государств / А.Н. Антипов // Библиотека криминалиста. — 2015. — № 5 (22). — С. 36–40.
15. Голодов П.В. Анализ зарубежного опыта пенитенциарной деятельности / П.В. Голодов, Б.А. Спасенников // Уголовно-исполнительная система: право, экономика, управление. — 2015. — № 5. — С. 10–14.
16. Goncharenko O.G. International practice of production organizing in penitentiary systems / O.G. Goncharenko // Austrian Journal of Humanities and Social Sciences. — 2014. — Vol. 2. — P. 119–123.
17. Basic concepts and categories of penitentiary security theory / R.Y. Dzhansarayeva [et al.] // Journal of Advanced Research in Law and Economics. — 2016. — Vol. 7, № 4. — P. 765–771.
18. Features of the process model for penitentiary education system diversification / N.K. Schepkina [et al.] // American Journal of Applied Sciences. — 2014. — № 11 (7). — P. 1036–1040. — DOI: 10.3844/ajassp.2014.1036.1040.

19. Scientific development of the terminological concepts in the sphere of the prevention of penitentiary crime / A.N. Akhpanov [et al.] // *The Social Sciences (Pakistan)*. — 2015. — Vol. 10, iss. 5. — P. 651–655. — DOI: 10.3923/sscience.2015.651.655.
20. Boeij K. Developments in the Netherlands penitentiary system / K. Boeij // *Corrections Today*. — 2002. — Vol. 64, № 1. — P. 50–53.
21. Predicting inmate penitentiary adjustment. An assessment of four classificatory methods / R.W. Hanson [et al.] // *Crime and Delinquency*. — 1983. — № 10. — P. 293–309.
22. Richards S.C. USP Marion. The first federal supermax / S.C. Richards // *The Prison Journal*. — 2008. — № 1. — P. 6–22.
23. Walters G.D. Predicting the disciplinary adjustment of maximum and minimum security prison inmates using the lifestyle criminality screening form / G.D. Walters // *International Journal of Offender Therapy and Comparative Criminology*. — 1991. — Vol. 35, № 1. — P. 63–71.
24. Первозванский В.Б. Основные подходы к устранению необоснованных лимитов и запретов в уголовно-исполнительном законодательстве России / В.Б. Первозванский, А.Н. Антипов, Н.М. Голик // *Уголовно-исполнительное право*. — 2015. — № 1. — С. 26–33.

REFERENCES

1. Poznyshv S.V. *Ocherki tyur'movedeniya* [Essays on Prisons]. 2nd ed. Moscow, G.A. Leman, B.D. Pletnev Publ., 1915. 302 p.
2. Sotskiy Yu.F. *Pravovoe regulirovanie ispolneniya ugovolnogo nakazaniya v vide lisheniya svobody v dorevolyutsionnoi Rossii. Kand. Diss.* [The legal regulation of carrying out the criminal sentence of incarceration in pre-revolutionary Russia. Cand. Diss.]. Ryazan, 1998. 176 p.
3. Spasennikov B.A., Pertli L.F. The development of medical services in Russian prisons (late 18th — early 20th centuries). *Problemy sotsial'noi gigieny, zdravookhraneniya i istorii meditsiny = Problems of Social Hygiene, Public Health and History of Medicine*, 2016, vol. 24, no. 4, pp. 252–256. (In Russian).
4. Foinitskii I.Ya. *Istoricheskii ocherk i sovremennoe sostoyanie ssylki i tyuremnogo zaklyucheniya* [A Historical Overview and Modern Situation with Exile and Imprisonment]. Saint Petersburg, Obshchestvennaya Pol'za Publ., 1878. 68 p.
5. Spasennikov B.A., Fumm A.M. To the issue of punishments of exile and hard labor in Russia in the 16th — early 20th centuries. *Na puti k grazhdanskomu obshchestvu = On the Way to Civil Society*, 2017, no. 1 (25), pp. 65–69. (In Russian).
6. Garland D. *Punishment and modern society: A study in social theory*. Oxford, Oxford University Press, 1990. 320 p.
7. Zubkov A.I. (ed.). *Ugolovno-ispolnitel'noe pravo Rossii: teoriya, zakonodatel'stvo, mezhdunarodnye standarty, otechestvennaya praktika kontsa XIX — nachala XXI veka* [Penal Law of Russia: Theory, Legislation, International Standards, Russian Experience in Late 19th — early 20th Centuries]. Moscow, Norma Publ., 2006. 720 p.
8. Golik Yu.V., Korobeev A.I. Criminal legislation's reform in Russia: to be or not to be? *Lex Russica*, 2014, vol. 98, no. 12, p. 1399–1410. (In Russian).
9. Spasennikov B.A. Topical issues of criminal law: an overview of publications. *Aktual'nye voprosy obrazovaniya i nauki = Topical Issues of Education and Science*, 2015, no. 1–2 (47–48), pp. 36–38. (In Russian).
10. Lopashenko N.A. On the project of the new Criminal Code of the Russian Federation (inviting to a discussion). *Biblioteka ugovolnogo prava i kriminologii = A Library of Criminal Law and Criminology*, 2016, no. 6, pp. 7–17. (In Russian).
11. Esakov G.A. A project of the new criminal code (critical review). *Biblioteka ugovolnogo prava i kriminologii = A Library of Criminal Law and Criminology*, 2017, no. 1 (19), pp. 7–18. (In Russian).
12. Bastrykin A.I. A dangerous victim. *Rossiiskaya Gazeta*, 2010, April 9. (In Russian).
13. Antipov A.N., Golik N.M., Kudryashov O.V., Pervozvansky V.B. Limits and prohibitions in Russian penal legislation: posing the problem. *Chelovek: prestuplenie i nakazanie = Human: Crime and Punishment*, 2014, no. 3, pp. 57–63. (In Russian).
14. Antipov A.N. To the issue of converging Russian law with the law of other countries. *Biblioteka kriminalista = Library of a Criminalist*, 2015, no. 5 (22), pp. 36–40. (In Russian).
15. Golodov P.V., Spasennikov B.A. An analysis of international penitentiary experience. *Ugolovno-ispolnitel'naya sistema: pravo, ekonomika, upravlenie = Correctional System: Law, Economy, Management*, 2015, no. 5, pp. 10–14. (In Russian).
16. Goncharenko O.G. International practice of production organizing in penitentiary systems. *Austrian Journal of Humanities and Social Sciences*, 2014, vol. 2, pp. 119–123.
17. Dzhansarayeva R.Y., Akbolatova M.Y., Kan A.G., Abdilda D.A., Turgumbayev M.Y. Basic concepts and categories of penitentiary security theory. *Journal of Advanced Research in Law and Economics*, 2016, vol. 7, no. 4, pp. 765–771.
18. Schepkina N.K., Lecite E.Y., Burdukovskaya E.A., Eremeyeva T.S., Alekseyeva L.M. Features of the process model for penitentiary education system diversification. *American Journal of Applied Sciences*, 2014, no. 11 (7), pp. 1036–1040. DOI: 10.3844/ajassp.2014.1036.1040.
19. Akhpanov A.N., Karzhaubayev E.K., Muratkhanova M.B., Sembekova B.R., Skakov A.B. Scientific development of the terminological concepts in the sphere of the prevention of penitentiary crime. *The Social Sciences (Pakistan)*, 2015, vol. 10, iss. 5, pp. 651–655. DOI: 10.3923/sscience.2015.651.655.
20. Boeij K. Developments in the Netherlands penitentiary system. *Corrections Today*, 2002, vol. 64, no. 1, pp. 50–53.
21. Hanson R.W., Moss C.S., Hosford R.E., Johnson M.E. Predicting inmate penitentiary adjustment. An assessment of four classificatory methods. *Crime and Delinquency*, 1983, no. 10, pp. 293–309.
22. Richards S.C. USP Marion. The first federal supermax. *The Prison Journal*, 2008, no. 1, pp. 6–22.
23. Walters G.D. Predicting the disciplinary adjustment of maximum and minimum security prison inmates using the lifestyle criminality screening form. *International Journal of Offender Therapy and Comparative Criminology*, 1991, vol. 35, no. 1, pp. 63–71.
24. Pervozvansky V.B., Antipov A.N., Golik N.M. Key approaches to abolishing ungrounded limits and prohibitions in Russian Penal Legislation. *Ugolovno-ispolnitel'noe pravo = Penal Law*, 2015, no. 1, pp. 26–33. (In Russian).

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРАХ

Антипов Алексей Николаевич — ведущий научный сотрудник Научно-исследовательского института Федеральной службы исполнения наказаний России, кандидат юридических наук, доцент, г. Москва, Российская Федерация; e-mail: aleksant1@mail.ru.

Макаренко Тамара Дмитриевна — директор Читинского института (филиала) Байкальского государственного университета, доктор экономических наук, профессор, г. Чита, Российская Федерация; e-mail: priem@narhoz-chita.ru.

ДЛЯ ЦИТИРОВАНИЯ

Антипов А.Н. О некоторых направлениях совершенствования уголовно-исполнительной системы России / А.Н. Антипов, Т.Д. Макаренко // Всероссийский криминологический журнал. — 2018. — Т. 12, № 1. — С. 32–42. — DOI: 10.17150/2500-4255.2018.12(1).32-42.

INFORMATION ABOUT THE AUTHORS

Antipov, Alexey N. — Leading Researcher, Research Institute of the Federal Penitentiary Service of Russia, Ph.D. in Law, Ass. Professor, Moscow, the Russian Federation; e-mail: aleksant1@mail.ru.

Makarenko, Tamara D. — Head, Chita Institute of Baikal State University, Doctor of Economics, Professor, Chita, the Russian Federation; e-mail: priem@narhoz-chita.ru.

FOR CITATION

Antipov A.N., Makarenko T.D. Some directions for improving the Russian penitentiary system. *Vserossiiskii kriminologicheskii zhurnal = Russian Journal of Criminology*, 2018, vol. 12, no. 1, pp. 32–42. DOI: 10.17150/2500-4255.2018.12(1).32-42. (In Russian).