



ТЕОРИЯ И ПРАКТИКА ПРАВООХРАНИТЕЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

УДК 343.2



Вячеслав Иванович СЕЛИВЕРСТОВ,
профессор кафедры уголовного права и криминологии
Московского государственного университета
имени М.В. Ломоносова,
доктор юридических наук, профессор,
заслуженный деятель науки Российской Федерации
vis_home@list.ru



Федор Владимирович ГРУШИН,
главный научный сотрудник НИЦ-1
Научно-исследовательского института ФСИН России
(г Москва),
доктор юридических наук, доцент
fedor062@yandex.ru

РОЛЬ УГОЛОВНО-ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ И ЕЕ СООТНОШЕНИЕ С УГОЛОВНО-ПРАВОВОЙ ПОЛИТИКОЙ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

THE ROLE OF PENAL ENFORCEMENT POLICY AND ITS CORRELATION TO THE CRIMINAL LAW POLICY OF THE RUSSIAN FEDERATION

В статье с учетом анализа научных работ, действующих нормативных правовых актов, историко-правового анализа, а также практической деятельности уголовно-исполнительной системы рассматривается роль уголовно-исполнительной политики и ее соотношение с уголовно-правовой политикой Российской Федерации. На основе проведенного анализа делается ряд выводов и предложений по соотношению уголовно-исполнительной и уголовно-правовой политики.

Taking into account the analysis of scientific works, historical and legal analysis, current regulatory legal acts, as well as the practical activities of the penal enforcement system, the article examines the role of penal enforcement policy and its correlation to the criminal law policy of the Russian Federation. Based on the analysis, a number of conclusions and proposals are made on the correlation between penal enforcement and criminal law policy.

Ключевые слова: уголовно-исполнительная политика, уголовно-правовая политика, уголовная политика.

Keywords: *penal enforcement policy, criminal law policy, criminal policy.*



Вопрос о соотношении уголовно-исполнительной и уголовно-правовой политики в системе уголовной политики Российской Федерации необходимо начинать анализировать с понятия уголовной политики и ее составных частей. Общеизвестно, что уголовная политика является частью социальной политики, а та, в свою очередь, входит во внутреннюю политику государства [7]. Что же касается наименования и содержания этой отрасли политики, то в этих вопросах в юридической науке наблюдается своеобразное многоголосие, что, впрочем, не является ее (науки) недостатком.

В настоящее время в научной среде сложилось понимание уголовной политики как политики в сфере борьбы с преступностью. Ее составными частями являются уголовно-правовая политика, уголовно-процессуальная политика, уголовно-исполнительная политика, криминологическая политика, криминалистическая политика, оперативно-розыскная политика. Вместе с тем нельзя не согласиться с профессором Г.Н. Горшенковым, который, говоря об элементах уголовной политики, утверждает, что в случае чрезмерной дифференциации теряется цельный образ изучаемого предмета [3, с. 301].

Не ставя перед настоящим изложением решение вопроса о различных направлениях уголовной политики, остановимся на роли уголовно-исполнительной политики и ее соотношении с уголовно-правовой политикой.

Роль уголовно-исполнительной политики во многом производна от роли уголовно-исполнительного законодательства и права. Они в определенной степени регулируют отношения, возникающие на заключительном этапе реализации уголовной ответственности. Отсюда возникает искушение принизить роль уголовно-исполнительной политики, придать ей вспомогательную к уголовно-правовой политике роль. Конечно, важно определить деяния, являющиеся преступлениями, регламентировать основания привлечения к уголовной ответственности и освобождения от нее, определить виды уголовных наказаний и мер уголовно-правового характера, а также основания освобождения от них. Важ-

но иметь в этих вопросах последовательную и эффективную уголовно-правовую политику государства. Однако, как нам представляется, не менее важно иметь такую же последовательную и эффективную политику в сфере исполнения уголовных наказаний. Иначе справедливо назначенное наказание превратится в свою противоположность, и, соответственно, не будут достигнуты цели уголовного наказания. Поэтому мы не можем согласиться с принижением роли уголовно-исполнительной политики с нередко выдвигаемыми представителями науки уголовного права положениями о «слепом» следовании уголовно-исполнительной политики тенденциям и направлениям развития политики уголовно-правовой.

О проблеме соотношения уголовно-правовой и уголовно-исполнительной политики весьма образно написал профессор И.Я. Козаченко. По его мнению, уголовно-правовая политика является определяющей, или «материнской» [8, с. 36], 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 годы 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» [6, с. 121-122].

Действительно, между уголовно-правовой и уголовно-исполнительной политикой существует тесная взаимосвязь, что позволяет ставить вопрос об их согласованности и взаимной корреляции. Однако эта связь диалектична, она не может быть представлена, как это нередко трактуется, в жесткой связке уголовно-правовой и уголовно-исполнительной политики, а нередко в «слепом» следовании уголовно-исполнительной политики тенден-



циям, имеющим место в уголовно-правовой политике.

Для обоснования этого тезиса напомним основные блоки общественных отношений, входящих в предмет уголовно-исполнительного права. Прежде всего, это общественные отношения, возникающие при исполнении уголовных наказаний, а иначе, общественные отношения, возникающие при реализации карательных ограничений, составляющих содержание уголовного наказания. При регламентации данного вида отношений первостепенная роль уголовно-правовой политики несомненна, ибо в рамках уголовно-правовой политики определяются цели, система, виды наказаний, их карательное содержание, исчисление сроков наказания, основания предоставления отсрочки от отбывания наказания, условно-досрочного освобождения и замены наказания более мягким. Однако даже в этих отношениях уголовно-исполнительная политика сохраняет определенную долю самостоятельности. Эта самостоятельность выражается в двух формах.

Во-первых, уголовно-исполнительная политика оказывает обратное влияние на уголовно-правовую политику. Это относится прежде всего к определению системы наказаний и отдельных его видов, к назначению наказаний и освобождению от них.

Убедительными примерами обратного влияния служат Федеральные законы от 13 июня 1996 г. N 64-ФЗ «О введении в действие Уголовного кодекса Российской Федерации» и от 8 января 1997 г. N 2-ФЗ «О введении в действие Уголовно-исполнительного кодекса Российской Федерации», согласно которым положения указанных кодексов о наказаниях в виде обязательных работ, ограничения свободы и ареста вводятся в действие по мере создания необходимых условий для исполнения этих видов наказания. Первоначально сроком введения наказаний был определен 2001 г., а затем – 2004-2006 гг. (Федеральными законами от 28 декабря 2004 г. N 177-ФЗ и от 27 декабря 2009 г. N 377-ФЗ обязательные работы и ограничение свободы были введены в действие). Арест как вид уголовного наказания не введен в действие до

настоящего времени, хотя истекли все нормативные сроки начала его применения. Такие политические решения об отсрочке введения в действие указанных выше уголовных наказаний были обусловлены неготовностью государства ни с экономических, ни с организационных позиций обеспечить их исполнение.

Аналогичное положение сложилось и с отсрочкой введения уголовного наказания в виде принудительных работ. В перечне уголовных наказаний (ст. 43 УК РФ) оно (наказание) было предусмотрено Федеральным законом от 7 декабря 2011 г. N 420-ФЗ. Одновременно в главе 8.1 УИК РФ был урегулирован порядок исполнения принудительных работ. Однако срок введения принудительных работ в действие дважды откладывался, и только с 1 января 2017 г. данное наказание стало применяться судами Российской Федерации. Таким образом, объективная невозможность реализации во всей полноте целей и задач уголовно-исполнительной политики скорректировала решения уголовно-правовой политики.

Во-вторых, в рамках уголовно-исполнительной политики нередко принимаются решения, прямо противоречащие действующим в уголовной политике тенденциям. Сомнительно было бы эти противоречивые решения относить к встречающимся все чаще недосмотрам или «ляпам» субъектов политического и законодательного процессов. Нет, на наш взгляд, это вполне осознанные и обоснованные действием ряда факторов решения законодателя. В качестве примера следует указать на тенденцию дифференциации ответственности и наказания, проявляющуюся в последние два десятилетия в уголовно-правовой сфере в виде ужесточения уголовно-правовой репрессии в отношении лиц, совершивших наиболее опасные виды преступлений (соответственно, в ослаблении ответственности и наказания в отношении лиц, совершивших менее опасные преступления). Это проявляется в увеличении в отношении отдельных преступлений, предусмотренных в ч. 5 ст. 56 УК РФ, максимальных сроков лишения свободы по совокупности преступлений с 25 до 30 лет, а по совокупности



приговоров – с 30 до 35 лет. Такое же ужесточение можно наблюдать в отношении оснований условно-досрочного освобождения осужденных от отбывания лишения свободы (ст. 79 УК РФ), предоставления отсрочки от отбывания наказания (ст. 82 УК РФ), замены осужденным уголовного наказания более мягким, имевшими место при изменении уголовного законодательства в 2012-2017 гг.

Наглядным показателем этой тенденции уголовно-правовой политики является расширение возможности назначения наиболее сурового вида уголовного наказания – пожизненного лишения свободы. В момент принятия УК РФ в ч. 1 ст. 57 указывалось, что пожизненное лишение свободы устанавливается за совершение особо тяжких преступлений против жизни. Затем законодатель предусмотрел, что пожизненное лишение свободы может устанавливаться за совершение других особо тяжких преступлений: в 2004 г. – против общественной безопасности, в 2012 г. – против половой неприкосновенности несовершеннолетних, не достигших четырнадцатилетнего возраста, а также против здоровья и общественной нравственности, в 2023 г. – против основ конституционного строя и безопасности государства. Кроме того, в 2022 г. предусмотрели, что пожизненное лишение свободы может устанавливаться за особо тяжкие преступления против половой неприкосновенности несовершеннолетних независимо от их возраста.

И если первоначально в УК РФ содержались пять составов, предусматривающих уголовное наказание в виде пожизненного лишения свободы, то на 1 января 2024 г. таких составов в УК РФ уже тридцать.

А какая тенденция наблюдается в отношении пожизненно осужденных лиц в уголовно-исполнительной политике? Прямо противоположная, а именно тенденция гуманизации обращения с этими лицами. Она проявляется в зачете времени содержания осужденных в следственных изоляторах в срок содержания в строгих условиях отбывания пожизненного лишения свободы (2003 г.), в существенном увеличении суммы денег, которые осужденные к пожизненному

лишению свободы могут расходовать на приобретение продуктов питания и предметов первой необходимости (2015 г. и 2023 г.), в увеличении времени прогулок осужденных (2017 г.), в предоставлении осужденным на строгих условиях отбывания наказания длительных свиданий (2017 г.), в снятии предусмотренных ведомственными актами ограничений и мер безопасности (2016-2018 гг.). Более того, в те годы, когда наша страна входила в Совет Европы (до 16 марта 2022 г.), под влиянием международных европейских организаций, в первую очередь Европейского суда по правам человека и Европейской комиссии по предупреждению пыток, Россия ослабила ряд требований к обеспечению безопасности в местах отбывания пожизненного лишения свободы, особенно тех из них, которые затрагивали правовой статус пожизненно осужденных.

Будет ли продолжена реформа исполнения пожизненного лишения свободы, в процессе которой получит дальнейшее развитие тенденция гуманизации условий отбывания данного вида уголовного наказания, покажет время [2; подр.: 5]. Есть факторы, побуждающие к продолжению данной тенденции в современных условиях, есть факторы, препятствующие ее реализации. Однако данный пример наглядно свидетельствует о том, что даже в сфере общественных отношений, возникающих в связи с реализацией карательного содержания уголовных наказаний, нет жесткой увязки тенденций, действующих в уголовно-правовой и в уголовно-исполнительной политике.

Не наблюдается приоритетного значения решений и тенденций уголовно-правовой политики применительно к такой сфере общественных отношений, входящих в предмет уголовно-исполнительного права, как применение основных средств исправления осужденных. В ст. 9 УИК РФ к основным средствам исправления осужденных отнесены установленный порядок исполнения и отбывания наказания (режим), воспитательная работа, общественно полезный труд, получение общего образования, профессиональное обучение и общественное воздействие.



В теории уголовно-исполнительного права предлагается дополнить перечень основных средств исправления осужденных поддержанием социально позитивных связей осужденных, психологической и социальной работой с осужденными [4, с. 99-101], применением мер поощрения [1, с. 9-11].

Уголовно-правовая политика индифферентна по отношению к данным отношениям, свое развитие режим, труд, воспитательная работа, общее и профессиональное обучение, а также общественное воздействие получают лишь в рамках уголовно-исполнительной политики. То положение, что в нормах УК РФ регламентировано содержание наказаний, связанных с обязательным привлечением осужденных к труду (обязательных работ, исправительных работ и принудительных работ), не ставит под сомнение сделанный выше вывод. В данных случаях речь идет о привлечении к труду осужденных как элементе содержания наказания, а не о самом труде осужденных, обладающем достаточно устойчивым воспитательным потенциалом и регламентированном, в частности применительно к лишению свободы, в отдельной главе УИК РФ и ряде подзаконных нормативных правовых актов.

В качестве примера политических решений в уголовно-исполнительной сфере относительно общественного воздействия можно привести положения Концепции развития уголовно-исполнительной системы Российской Федерации на период до 2030 года (далее – Концепция-2030), утвержденной распоряжением Правительства РФ от 29 апреля 2021 г. N 1138-р (ред. от 27 мая 2023 г.), предусмотревшей, во-первых, привлечение общественных, правозащитных организаций к контролю за исполнением уголовных наказаний и обеспечением прав и законных интересов осужденных. Для этого предполагается совершенствование законодательства об общественном контроле за обеспечением прав и законных интересов осужденных, осуществляемом общественными наблюдательными комиссиями в субъектах Российской Федерации. Также следует отметить расширение взаимодействия с Уполномоченным по правам

человека в Российской Федерации, Уполномоченным при Президенте Российской Федерации по правам ребенка, уполномоченными по правам человека в субъектах Российской Федерации, уполномоченными по правам ребенка в субъектах Российской Федерации, институтами гражданского общества и общественными организациями, включая общественные наблюдательные комиссии, в вопросах контроля за соблюдением прав и законных интересов осужденных. Предусматривается расширение практики проведения руководителями территориальных органов ФСИН России горячих линий, приемов, выездов в исправительные учреждения совместно с представителями общественности. С целью контроля за соблюдением прав и законных интересов осужденных планируется расширение компетенции дисциплинарных комиссий в исправительных учреждениях, в которые входят представители общественности, в решении вопросов о переводе осужденных из одних условий отбывания наказания в другие, о применении к осужденным мер взыскания, а также закрепление порядка создания указанных комиссий.

Во-вторых, участие общественности предусмотрено в оказании содействия институтами гражданского общества учреждениям уголовно-исполнительной системы (далее – УИС) в выполнении их функций. В Концепции-2030 и Плана мероприятий по реализации положений Концепции-2030 (приказ Министерства юстиции РФ от 25 июня 2021 г. N 103) особая роль отводится расширению участия религиозных организаций, относящихся к основным традиционным религиям, в духовно-нравственном просвещении и воспитании осужденных, а также сотрудников УИС. С этой целью предусмотрено постоянное проведение Недели межрелигиозного диалога во всех территориальных подразделениях ФСИН России и подчиненных учреждениях, конкурсов религиозной живописи и иконописи и т.д. О потенциале религиозных организаций в нравственном исправлении осужденных свидетельствуют результаты Десятой специальной переписи осужденных и лиц, содержащихся под стражей (декабрь



2022 г.), зафиксировавшей религиозную идентификацию осужденных, отбывающих лишение свободы: 70,9% идентифицировали себя в качестве верующих православных, 8,9% – в качестве исповедующих ислам, 0,1% – в качестве исповедующих иудаизм, 0,8% – в качестве исповедующих буддизм, 1,4% – в качестве исповедующих иные религии. Только 17,9% осужденных относят себя к атеистам, что на 12,1% меньше, чем было зафиксировано Восьмой специальной переписью осужденных и лиц, содержащихся под стражей, проведенной в 2009 г.

Намечен комплекс мероприятий по активизации привлечения представителей институтов гражданского общества к участию в деятельности по оказанию содействия осужденным в вопросах обеспечения благоприятных условий их содержания, создания условий для их адаптации к жизни в обществе после освобождения. Для такой деятельности общественности, а также для деятельности средств массовой информации со стороны учреждений УИС должны быть созданы необходимые условия [подр.: 9, с. 42-55].

Применительно к наказаниям, связанным с изоляцией от общества (арест, содержание в дисциплинарной воинской части, лишение свободы на определенный срок, пожизненное лишение свободы) осужденный представляет собой не только преступника, который должен претерпеть кару, не только то лицо, к которому применяются принудительные меры исправления, но и человека, который в условиях нахождения в закрытом учреждении должен удовлетворять свои биологические потребности в еде, одежде, коммунально-бытовом, медицинском и ином обслуживании. Аналогичная задача обеспечения жизнедеятельности осужденных, несмотря на то что принудительные работы называются в УК РФ альтернативным лишению свободы наказанием, стоит в исправительных центрах.

При этом недостатки в сфере обеспечения жизнедеятельности осужденных в условиях изоляции их от общества привлекают

приоритетное внимание государственных и общественных правозащитных организаций, а также средств массовой информации.

Общие правила жизнедеятельности человека устанавливаются социальным законодательством независимо от того, отбывает человек наказание или нет. Однако особенности обеспечения жизнедеятельности осужденных в условиях изоляции устанавливаются нормами уголовно-исполнительного законодательства, а политические решения отражаются в уголовно-исполнительной политике. Вопросы совершенствования питания осужденных, условий их проживания, вещевого обеспечения и других форм материально-бытового обеспечения, а также медицинского обслуживания осужденных в местах лишения свободы не входят в предмет уголовно-правовой политики.

Подводя итоги анализа соотношения уголовно-исполнительной политики с уголовно-правовой, можно прийти к следующим выводам.

Уголовно-исполнительная политика, так же как и уголовно-правовая, является частью уголовной политики (политика государства в сфере борьбы с преступностью).

Между уголовно-правовой и уголовно-исполнительной политикой существует тесная взаимосвязь, что позволяет ставить вопрос об их согласованности и взаимной корреляции.

Уголовно-исполнительная политика во многом производна от уголовно-правовой политики.

Уголовно-исполнительная политика оказывает обратное влияние на уголовно-правовую политику.

В рамках уголовно-исполнительной политики нередко принимаются решения, прямо противоречащие действующим в уголовно-правовой политике тенденциям.

Во избежание негативных явлений необходимо соотносить между собой политические решения, принимаемые как в уголовно-правовой, так и в уголовно-исполнительной сфере.



Библиографический список

1. Бабаян, С.Л. Поощрительные институты уголовно-исполнительного права (теория и практика применения) : автореф. дис. ... докт. юрид. наук / С.Л. Бабаян. – М., 2014. – 46 с.
2. Ванцян, С.З. Возможно ли выполнение Российской Федерацией рекомендаций Европейского комитета по предупреждению пыток и бесчеловечного или унижающего человеческого достоинства обращения или наказания / С.З. Ванцян // «Проблемы и пути совершенствования уголовного и уголовно-исполнительного законодательства» в рамках VIII конгресса ученых-юристов : сборник материалов круглого стола в рамках VIII Пермского международного конгресса ученых-юристов, 21 октября 2017 г. – Пермь: ФКОУ ВО Пермский институт ФСИН России, 2017. – С. 19-22.
3. Горшенков, Г.Н. Антикриминальная политика в контексте общетеоретической науки о криминале / Г.Н. Горшенков // Юридическая наука и практика: Вестник Нижегородской академии МВД России. – 2016. – N 3 (35). – С. 300-302.
4. Общая часть нового Уголовно-исполнительного кодекса Российской Федерации: итоги и обоснования теоретического моделирования / под науч. ред. В.И. Селиверстова. – М.: Юриспруденция, 2017. – 320 с.
5. Селиверстов, В.И. Уголовно-исполнительный кодекс Российской Федерации: к 20-летию введения в действие / В.И. Селиверстов // Противодействие преступлениям и преступности: проблемы межотраслевого противодействия (II Саратовские уголовно-правовые чтения) : сборник статей по материалам всероссийской научно-практической конференции, г. Саратов, 29-30 июня 2017 г. – Саратов: Изд-во СГЮА, 2018. – С. 364-365.
6. Стручков, Н.А. Советская исправительно-трудовая политика и ее роль в борьбе с преступностью / Н.А. Стручков. – Саратов: Изд-во Саратов. ун-та, 1970. – 272 с.
7. Уголовная политика Российской Федерации: проблемы и перспективы : монография / под ред. В.Л. Шульца, С.В. Максимова. – М.: Проспект, 2021. – 824 с.
8. Уголовное право. Общая часть : учебник / отв. ред. И.Я. Козаченко. – 4-е изд., перераб. и доп. – М.: Норма, 2008. – 720 с.
9. Уголовно-исполнительное законодательство: проблемы Общей части : учебное пособие / под ред. В.И. Селиверстова. – Новокузнецк: ФКОУ ВО Кузбасский институт ФСИН России, 2022. – 143 с.