

УДК 343.8(470)

DOI 10.33463/2687-1238.2021.29(1-4).3.314-326

ЮРИЙ АРСЕНОВИЧ РЕЕНТ,

доктор исторических наук, профессор,

почетный работник высшего профессионального образования Российской Федерации,

профессор кафедры философии и истории,

Академия ФСИН России, г. Рязань, Российская Федерация,

ORCID 0000-0001-8378-6106,

e-mail: reent2@yandex.ru

ХАРАКТЕР ПРЕОБРАЗОВАНИЙ ОТЕЧЕСТВЕННОЙ ПЕНИТЕНЦИАРНОЙ СИСТЕМЫ С 2010 ПО 2020 ГОД И ТЕНДЕНЦИИ ЕЕ РАЗВИТИЯ НА ПОСЛЕДУЮЩЕЕ ДЕСЯТИЛЕТИЕ

Для цитирования

Реент, Ю. А. Характер преобразований отечественной пенитенциарной системы с 2010 по 2020 год и тенденции ее развития на последующее десятилетие / Ю. А. Реент // Человек: преступление и наказание. – 2021. – Т. 29(1–4), № 3. – С. 314–326. – DOI : 10.33463/2687-1238.2021.29(1-4).3.314-326.

Аннотация. В статье подведены краткие итоги выполнения ряда федеральных программ, направленных на реформирование уголовно-исполнительной системы России. Хронологически они охватывают период от 2007 по 2020 год, а отдельные их положения дают оценку дальнейших перспектив. Таким образом, субъектом исследования выступает Федеральная служба исполнения наказаний, а объектом – характер реализации принимаемых планов и концепций ее совершенствования. Исходя из этого методологическую базу исследования составил диалектический метод, позволяющий рассматривать эти процессы в постоянном развитии и взаимосвязи. Опора на методы сравнительно-правового анализа, синтеза в совокупности с принципами историзма, структурно-функционального сравнения позволила раскрыть практическое содержание ряда аспектов, известных ранее в основном только из нормативно-правовых актов. Структура представленной статьи включает в себя четыре условных раздела. Первый из них посвящен оценке выполнения федеральной целевой программы «Развитие уголовно-исполнительной системы (2007–2016 годы)». Второй раздел является базовым и содержит более детальную оценку реализации положений Концепции развития уголовно-исполнительной системы Российской Федерации до 2020 года. Приведен ряд дискуссионных моментов, выявленных в ходе обсуждения возникавших проблем в обществе и профессиональной среде. Поскольку были достигнуты и очевидные

© Реент Ю. А., 2021



Статья лицензируется в соответствии с лицензией [Creative Commons Attribution-NonCommercial-ShareAlike 4.0](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/)

успехи, то третий раздел выделен именно для того, чтобы оценить и проанализировать полученные положительные результаты. В апреле 2018 года утверждена федеральная целевая программа «Развитие уголовно-исполнительной системы (2018–2026 годы)», а параллельно разрабатывался проект новой Концепции развития уголовно-исполнительной системы (на период до 2030 года). Сегодня работа над проектом завершена. Оценка вынесенных для исполнения положений является базой последнего, четвертого, раздела, который определяет наиболее очевидные векторы стратегического развития уголовно-исполнительной системы на десятилетие вперед. В статье автор анализирует некоторые из приоритетных направлений, исходя из их актуальности, степени научной разработанности и практической новизны.

Ключевые слова: история государственного управления в России, концепции развития уголовно-исполнительной системы, места лишения свободы, уголовные наказания, пенитенциарные реформы XXI века.

Прежде чем перейти к оценке деятельности отечественной пенитенциарной системы во втором десятилетии XX в., хотелось бы подвести краткий итог выполнения федеральной целевой программы «Развитие уголовно-исполнительной системы (2007–2016 годы)», утвержденной распоряжением Правительства РФ от 7 июня 2006 г. № 839-р. За счет предусмотренных средств федерального бюджета удалось осуществить 325 крупных мероприятий по строительству и реконструкции следственных изоляторов и исправительных учреждений. Этого оказалось достаточно для выполнения большей части запланированных позиций. В частности, количество следственных изоляторов (СИЗО), в которых подследственные содержатся в соответствии с условиями, установленными законодательством Российской Федерации (от общего количества следственных изоляторов), планировалось довести до 70,5 %, удалось 72,2 %. СИЗО, в которых подследственные содержатся согласно международным стандартам, по плану должны были составить 6 %, но уровень реализации составил только 3,3 %. Наконец, количество исправительных учреждений, в которых осужденные содержатся в соответствии с условиями, установленными законодательством Российской Федерации, на 2009 г. составляло 43,3 % от всех действовавших, на 2016 г. планировалось 61 %, а удалось 63,7 % [8], и это безусловный плюс.

Бюджетные назначения по направлению «капитальные вложения» в разные годы были неоднородны. Если в 2007 г. они составили 2 951 млрд руб., то в 2015 г. достигли максимального своего значения – 13 609 млрд руб. После завершения программы в 2017 г. ФСИН России было выделено только 1 563 млрд руб.¹ В то же время следует отметить, что бюджетные назначения по направлениям «научно-исследовательские и опытно-конструкторские работы» (НИОКР) и «прочие нужды» в этот период практически не проводились, а это минус. Впрочем, большую тревогу вызывало то, что численность подозреваемых и обвиняемых в отдельные периоды превышала лимит наполнения СИЗО от 23 до 56 %. На январь 2017 г. в следственных изоляторах России не доставало до нормы более 13,5 тыс. мест. Тем не менее этой базы было достаточно для разработки и реализации новой Концепции федеральной целевой программы «Развитие

¹ Динамика финансирования приведена из федерального бюджета федеральной целевой программы «Развитие уголовно-исполнительной системы (2007–2016 годы)».

уголовно-исполнительной системы (2017–2025 годы), которая утверждена распоряжением Правительства РФ от 23 декабря 2016 г. № 2808-р. Среди ее наиболее актуальных задач можно назвать:

– сокращение рецидива преступлений, совершенных лицами, отбывшими наказание в виде лишения свободы, за счет повышения эффективности социальной и психологической работы в местах лишения свободы, проведение в местах лишения свободы мероприятий в целях адаптации в обществе освободившихся осужденных, в том числе с участием гражданского общества;

– гуманизация условий содержания лиц, заключенных под стражу, и осужденных; повышение гарантий соблюдения их прав и законных интересов в соответствии с международными стандартами. (Об утверждении Концепции федеральной целевой программы «Развитие уголовно-исполнительной системы (2017–2025 годы)»: распоряжение Правительства Рос. Федерации от 23 дек. 2016 г. № 2808-р // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2017. № 2 (Ч. II). Ст. 413.)

В отличие от СИЗО в исправительных колониях наблюдалась обратная тенденция: многие из них были заполнены лишь частично. С целью приведения лимитов наполнения исправительных учреждений в соответствии с имеющейся жилой площадью только в 2016 г. их число снизилось в колониях строгого и общего режимов на 12,5 тыс. и 10 тыс. мест соответственно. Предприятия учреждений ФСИН России обладали 146 тыс. рабочих мест, на которых было задействовано около 200 тыс. осужденных, установлено порядка 120 тыс. станков и крупных технологических приспособлений. Однако в учреждениях ФСИН России не удалось обеспечить занятостью более 290 тыс. осужденных. Высокий уровень неработающих осужденных усложнял их дальнейшую социализацию после освобождения из мест лишения свободы. И все же главной задачей намеченных преобразований можно назвать обеспечение гарантированных законодательством России и международными стандартами условий содержания осужденных, соблюдение их прав, свобод и законных интересов. Параллельно с этим требовалось выполнять задачи, сформулированные в Концепции развития уголовно-исполнительной системы Российской Федерации до 2020 года, которая была утверждена распоряжением Правительства РФ от 14 октября 2010 г. № 1772-р. Срок ее действия завершился, что дает нам основания сопоставить намеченные в ней цели и степень их достижения.

Указанная реформа системы исполнения наказаний шла непросто. Звучали даже высказывания о ее приостановке из-за большого количества обращений и жалоб от «обитателей» мест лишения свободы в правозащитные организации. Однако вопреки всем препонам работа по ее реализации не останавливалась. Другой вопрос: а все ли правильно делалось? К сожалению, в любом большом деле ошибки и издержки неизбежны, и об этом неоднократно высказывались специалисты [9, 12, 13, 17].

В частности, профессор В. И. Селиверстов полагает, что «попытки реализации Концепции принесли больше неудач, чем успехов» [15, с. 189]. Проведенный анализ поступивших критических высказываний позже позволил осуществить ряд важных изменений. Например, они затронули планы по поэтапному переходу от системы колоний к преимущественному содержанию осужденных в тюрьмах, для чего «необходимо было к 2016 г. открыть 246 тюрем общего режима, в том числе 58 тюрем для женщин, 161 тюрьму усиленного режима и 21 тюрьму особого режима, всего 428 тюрем, отвечающих по условиям содержания осужденных международным европейским стандартам» [15, с. 189]. Полагаем, что изначально этот проект экономически не был достаточно обоснован. По этой причине запланированные требования пришлось смягчить до расплывчатого

«создания условий для постепенного снижения количества осужденных, содержащихся в одном жилом помещении в исправительных учреждениях» (О внесении изменений в Концепцию развития уголовно-исполнительной системы Российской Федерации до 2020 года, утвержденную распоряжением Правительства Российской Федерации от 14 октября 2010 г. № 1772-р : распоряжение Правительства Рос. Федерации от 23 сент. 2015 г. № 1877-р).

Утвержденный ранее текст Концепции был дополнен новым разделом «Обеспечение прав и законных интересов осужденных и лиц, содержащихся под стражей». Это позволило активизировать применение такого критерия оценки деятельности колоний и СИЗО, как их соответствие нормативным документам, регулирующим соблюдение прав лиц, отбывающих наказание в виде лишения свободы. Кроме того, разработана и введена в практику *система учета пенитенциарного рецидива после освобождения из мест лишения свободы*. Можно назвать еще целый ряд дополнений, которые позитивно влияют на повседневную жизнь исправительных учреждений. Мнения специалистов о Концепции не всегда и не во всем совпадают, но практически все единодушны в одном: необходимость коренных преобразований пенитенциарной системы не вызывала сомнений. Речь идет о заинтересованности в усовершенствованиях УИС как сотрудников пенитенциарных учреждений, работников правоохранительной сферы в целом, так и тех, кто в местах лишения свободы оказался по постановлению судебных органов.

Напомним, что в рамках реформы предполагалось закрыть около 40 исправительных учреждений. Основную часть колоний хотели преобразовать в тюрьмы, где «будут организованы условия для того, чтобы осужденные занимались спортом, физкультурой, могли совершать прогулки, работать и учиться. Так что лучше: в одном помещении собрать сто человек или все-таки четверых?» [1]. Ответ очевиден, но есть нюансы.

Ослабить проблему можно, например, шире используя новый вид уголовного наказания – *принудительные работы*, включенные в Уголовный кодекс Российской Федерации Федеральным законом от 7 декабря 2011 г. № 420-ФЗ. Появилась и возможность отбывания наказания в виде *исправительных работ по основному месту работы* осужденного. Увеличено максимальное количество времени наказания в виде *обязательных работ* с 240 до 480 часов. Введена *отсрочка отбывания наказания* осужденным, признанным в установленном порядке больными наркоманией с *направлением на принудительное лечение*, и другие меры.

Принудительные работы продолжительное время рассматривались как недостающий элемент системы наказаний. Кроме основного предназначения, включающего в себя известные правоограничения, они пополнились дополнительными. Стало обязательным предварительное назначение лишения свободы с последующей заменой его принудительными работами. Вероятно, тем самым «законодатель рассчитывал достигнуть большего эффекта в психологическом воздействии на преступника. Во-вторых, установив обязательные удержания из заработной платы осужденного (подчеркнем – дополнительные к ежемесячным удержаниям на покрытие оказываемых коммунально-бытовых услуг), законодатель показал стремление сделать принудительные работы не только альтернативным лишению свободы, но и самокупаемым наказанием» [4, с. 14]. Однако именно эти нововведенные позиции, по мнению многих ученых и практиков, «препятствуют росту применения данного наказания». Являясь реальной альтернативой лишению свободы, принудительные работы максимально приближены к этой форме уголовного наказания. Однако дополнительные удержания из заработка лиц, осужденных к принудительным работам, ставят их в худшее положение по сравнению

с осужденными, содержащимися в колониях, особенно в колониях-поселениях. Предполагаемый объем денежных поступлений от принудительных работ на счета территориальных органов ФСИН России «этих надежд не оправдал, и прежде всего в связи с невысоким уровнем заработной платы осужденных» [4, с. 15, 22].

Обратимся к традиционным учреждениям, исполняющим наказания в виде лишения свободы. Как отмечалось в центральной прессе, «тюремное ведомство начало решать судьбу колоний: каждая зона получит индивидуальный план, что с ней будет «в будущей жизни». На месте существующих зон должно появиться 400 тюрем различного режима и 200 колоний-поселений... Региональные управления Федеральной службы исполнения наказаний уже примерно определились на месте, какую колонию предстоит превратить в тюрьму, а из какой выйдет неплохое арестантское поселение» [7, с. 6]. И все же на вопрос: «Что делать с обычными колониями?» – так и не прозвучало исчерпывающего ответа. Произвести их реновацию, разумеется, возможно, но технически проще снести все бараки, а на их месте возвести современные здания. Заметим, это не просто дорого, это безумно дорого. При этом следовало бы более трезво оценивать финансовые возможности казны. Недаром на подобные запросы представители высших органов власти нередко заявляли кратко и исчерпывающе: «Денег нет».

Тем не менее у руководства ФСИН России первоначально была уверенность, что все проблемы, связанные с реализацией Концепции, вполне разрешимы. Действительно, многие колонии для пожизненно осужденных, по сути – те же тюрьмы, также строились на базе обычных зон. Немало зданий, переоборудованных в соответствии с новыми требованиями, уже действовали внутри колоний. «Пожизненные» зоны надежно отгорожены от остальных. В общем, опыт есть, хотя это не совсем то, к чему стремились инициаторы реформы. Даже простым сотрудникам и осужденным небезосновательно казалось, что без огромных денежных вливаний заявленная реформа неизбежно забуксует. И это действительно представлялось самым слабым звеном Концепции.

По данному поводу министр юстиции России К. А. Чуйченко отметил, что не все ее положения удалось реализовать. «Это надо честно и откровенно признать. Я бы даже сказал, далеко не все. Программа по большей части была нацелена на латание дыр в системе. Инфраструктура очень старая, изношенность основных фондов системы ФСИН сегодня составляет более 70 %» [5]. Высокопоставленный чиновник выразил уверенность в крайней необходимости создания новой, прогрессивной инфраструктуры, современных условий «для исполнения наказаний, в первую очередь связанных с лишением свободы. И все же нельзя так оценивать ситуацию, будто вся работа по реализации Концепции состояла только из неудач. Даже на первых этапах реформирования УИС ощущались позитивные результаты преобразований» [12].

Проблемы в реформировании отечественной УИС, по мнению главного редактора «Российского тюремного журнала» А. Бабушкина, во многом возникают из-за того, что «в тюрьму попадают те, кто принесли зло своим ближним и своим дальним, носители недобрых начал нашей жизни. И их в тюрьме во много раз больше, чем жертв следственных злоупотреблений и судебных ошибок. Работа в тюрьме есть соприкосновение со злом, олицетворенным в конкретном человеке и в его уголовном деле... Если мы хотим иметь в нашей стране тюрьму, адекватную общественным ожиданиям, то действовать надо, опираясь, по меньшей мере, на три принципа:

а) наказание должно быть направлено на изменение культуры и ценностной ориентации человека за колючей проволокой; те, кто смогли измениться, должны иметь реальный доступ к обретению свободы;

б) при исполнении наказания нельзя забывать об интересах потерпевших от преступлений и пенитенциарных сотрудников;

в) любой эксперимент, вносящий изменение в деятельность УИС, должен осуществляться под девизом „Не навреди!“.

Трудно с этим не согласиться. Отдельного разговора заслуживает тема, связанная с состоянием медицинского обслуживания в местах лишения свободы. Нередко причинами наступления вреда здоровью и смерти были отсутствие современного лечебно-диагностического оборудования в тюремных медсанчастях и ненадлежащий осмотр врачами вновь прибывших «сидельцев». Правда, согласиться с таким выводом можно только отчасти, поскольку зафиксированное количество смертей среди подопечных мест заключения ниже «естественной убыли» на воле такого же контингента. Не стоит забывать, что подавляющее большинство из них скончалось от туберкулеза, СПИДа, сифилиса и болезней, связанных с употреблением наркотиков. Кстати, вследствие пандемии 2020 г. от коронавируса в УИС умерли 15 сотрудников из 10 304 заболевших и только 1 осужденный из 2303 инфицированных [19], что ниже средних показателей по стране.

Тем не менее проблема осталась, и для ее решения принимаются меры. Так, в порядке эксперимента независимые от местного «тюремного» руководства медотряды появились в УФСИН России по г. Санкт-Петербургу и Ленинградской области, по Тверской области. Начальник медико-санитарной части № 69 ФСИН России (Тверь) полковник внутренней службы И. Дмитрук рассказал, что эта финансово обособленная структура включила в себя 17 филиалов, в том числе: военно-врачебную комиссию, центр санитарно-эпидемиологического надзора, центр медицинской и социальной реабилитации для сотрудников, ветеранов и членов их семей, медчасть по сопровождению этаплируемых больных, 2 больницы и 2 здравпункта. В филиалах работают 112 врачей и 240 человек среднего и младшего медицинского персонала. В результате эксперимента число жалоб на медобслуживание заметно снизилось.

В целях решения проблемы утвержден законопроект «О внесении изменений в статью 117 Уголовно-исполнительного кодекса Российской Федерации», который обязывает проведение медицинского осмотра осужденных и выдачу медицинского заключения при водворении в штрафные (дисциплинарные) помещения. Другим Законом, принятым по инициативе ФСИН России 29 декабря 2010 г. № 434-ФЗ «О внесении изменений в статью 110 УПК РФ и статью 24 Федерального закона „О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений“», закреплена возможность изменения меры пресечения в виде заключения под стражу при выявлении у подозреваемого или обвиняемого тяжелого заболевания, препятствующего его содержанию под стражей. Представляет интерес и большая группа подзаконных актов, регулирующих работу медицинских подразделений УИС. К ним можно отнести: приказ Минздрава России от 26 октября 2017 г. № 869н «Об утверждении порядка проведения диспансеризации определенных групп взрослого населения»; приказ Минздрава России от 30 ноября 2017 г. № 965н «Об утверждении порядка организации и оказания медицинской помощи с применением телемедицинских технологий» и др.

В ходе реализации Концепции развития уголовно-исполнительной системы Российской Федерации до 2020 года получены существенные положительные результаты. Так, снизилась численность осужденных в местах лишения свободы, сняты многие излишние ограничения в порядке исполнения наказаний, значительно улучшились условия содержания, стали формироваться новые отношения между персоналом и осужденными. При ежегодном подведении итогов деятельности органов и учреждений УИС за оби-

лием цифр и фактов было трудно увидеть и тем более оценить масштаб проделанной работы, лишь сравнение стартовых условий и современного положения дел наглядно показывает количественные и качественные изменения.

Правоохранительная система России сумела переломить опасные тенденции, связанные с назначением наказаний, основанных на изоляции от общества. Лишение свободы – это очень затратная для государства мера. Однако еще важнее то, что чем больше людей проходит через «тюремные застенки», тем глубже внедряется в общественное сознание тюремная субкультура, что уже само по себе опасно. Вспомним, что в 2010 г. в местах лишения свободы ФСИН России находилось примерно 864 тыс. осужденных. По состоянию на конец 2020 г. в учреждениях уголовно-исполнительной системы их осталось почти в два раза меньше. В целом произошедшие изменения можно наблюдать по материалам таблицы.

Таблица

Изменения характеристик УИС России за 10 лет (с 2010 по 2020 год)*

Параметры	2010 г. (начало года)	2020 г. (конец года)
Количество осужденных и подозреваемых в местах лишения свободы, тыс. чел.	864	486
Количество исправительных колоний	755	681
Количество осужденных в исправительных колониях, тыс. чел.	724	381,6
Количество СИЗО; ПФРСИ	226; 164	209; 91
Количество лиц, содержащихся в СИЗО и ПФРСИ, тыс. чел.	131	104,1
Количество воспитательных колоний	62	18
Количество осужденных в воспитательных колониях, тыс. чел.	5,9	0,9
Количество тюрем	7	8
Количество осужденных в тюрьмах, тыс. чел.	2,8	1,2
Количество, тыс. чел.: осужденных на учете в уголовно-исполнительных инспекциях; подозреваемых	534; –	460,5; 7,8
Количество исправительных центров	–	21
Количество осужденных в исправительных центрах, тыс. чел.	–	5,9

Примечание. Таблица составлена по материалам официального сайта ФСИН России по состоянию на 1 января 2010 г. и 20 декабря 2020 г. соответственно.

Перемены разительные. И все же статистика числа лишенных свободы даже на 2020 г. представляется избыточной. В силу этого особое внимание уделяется проблемам, связанным с расширением альтернативных видов наказания. Напомним, что по программе Совета Европы в ряде регионов с 2007 г. применяют так называемые *электронные браслеты*. Средства удаленного контроля позволяют в значительной степени разгрузить колонии-поселения и следственные изоляторы. Надзором призвана заниматься 81 *уголовно-исполнительная инспекция* с 1 348 филиалами. В апреле 2021 г. на учете у них состояли около 460 тыс. осужденных к наказаниям, не связанным с изоляцией от общества, приблизительно 8 тыс. подозреваемых и (или) обвиняемых в совершении

преступлений, находившихся под домашним арестом. Нельзя не отметить как полезное нововведение учреждение 21 *исправительного центра* и 84 *изолированных участков, функционирующих как исправительные центры*, в которых состояло на учете около 6 тыс. осужденных к *принудительным работам*. В исправительном центре предоставляют спальное место с постельными принадлежностями. Одежду и питание осужденные должны приобретать сами. Место работы – в колониях и на промышленных предприятиях региона. Из их зарплаты удерживается от 5 до 20 % в пользу государства. В связи с этим отдельного рассмотрения заслуживает проблема трудовой занятости осужденных.

Федеральной целевой программой «Развитие уголовно-исполнительной системы (2018–2026 годы)» поставлена задача в расчетный период подготовить в учреждениях ФСИН России дополнительно 16 750 рабочих мест, что позволило бы трудоустроить 31 700 осужденных. С целью финансовой поддержки для реализации этих планов предусмотрено выделить 2,243 млрд руб. Все это позволит если не решить, то заметно ослабить остроту проблемы эффективного трудового использования лиц, отбывающих уголовные наказания. Подчеркнем, что нередко ее относят к числу «стратегических в системе государственной политики в сфере исполнения наказаний» [11, с. 32–33].

С 2018 г. проводился очередной эксперимент в семи исправительных колониях, где осуществлено *раздельное содержание впервые осужденных и ранее отбывавших наказания* в виде лишения свободы. Это позволило разместить больше осужденных в регионе их проживания, а также сократить расходы на этапирование в другие регионы. Однако гуманизация исполнения наказаний имеет и негативные последствия. Так, в местах лишения свободы более 80 % осужденных отбывают наказания за тяжкие и особо тяжкие преступления. Примерно половина из них имеют две и более судимости. Резко возросла концентрация осужденных, характеризующихся повышенной агрессивностью, психическими отклонениями, склонных к конфликтам, членовредительству, суициду, нападениям на сотрудников или осужденных. На этом фоне повышается активность криминальных лидеров, организующих противоправные действия осужденных.

Отмечается, что резко возросло число нарушений, связанных с использованием осужденными средств связи. Так, в СИЗО и колониях в 2019 г. изъято 54,7 тыс. мобильных телефонов, а за первое полугодие 2020 г. – 22 тыс. [3]. В Рязанской области один из осужденных, отбывающий наказание в исправительной колонии, используя телефон сотовой связи, путем обмана и злоупотребления доверием завладел денежными средствами граждан в размере около 30 млн руб. В московском СИЗО-1 («Матросская тишина») выявлен целый подпольный колл-центр, где процветали мошеннические действия в отношении граждан, находящихся вне пределов следственного изолятора. У одних обманым путем снимали деньги с электронных карт, у других вымогали денежные средства посредством угроз и запугивания. По подсчетам экспертов, оборот вымогательства со стороны осужденных у своих же сокамерников внутри учреждений УИС составляет не меньше 5 млрд руб. в год [16]. В силу этого необходимо учитывать направления и тенденции роста криминальной напряженности в пенитенциарной системе. Следует отметить, что ФСИН России продолжает активное взаимодействие с коллегами из других стран и международными организациями. Обновленные пенитенциарные стандарты, принятые Комитетом министров Совета Европы, предоставляют возможность осужденным в РФ обращаться с жалобами и исками в Страсбургский суд, что предполагает выплату компенсаций за нарушения судебных процедур или исполнения наказаний. За 2019 г. проведено 92 мероприятия международного характера, сотрудничество велось с профильными службами 28 государств. В рамках взаимодействия

разработана Конвенция участников Содружества Независимых Государств (СНГ) о передаче исполнения наказаний, не связанных с лишением свободы. Исполнение данной договоренности будет способствовать более скорому и эффективному возвращению осужденных к нормальной жизни в обществе.

Тем не менее анализ современных международных отношений позволяет сделать вывод о том, что пока еще отсутствуют необходимые условия для полной имплементации положений международных документов в национальное уголовно-исполнительное законодательство. Если ранее международные договоры, принятые к исполнению в Российской Федерации, согласно нормам международного права имели верховенство над национальным законодательством, то в настоящее время их правовое поле уточняется. Благодаря внесенным в 2015 г. поправкам к Федеральному конституционному закону «О Конституционном Суде Российской Федерации», этому органу предоставлено право налагать запрет на исполнение решений международных судов, в том числе ЕСПЧ, в случае их несоответствия положениям Конституции РФ [10, с. 376].

В целом же очевидно, что ФСИН России все больше внимания уделяет улучшению условий содержания подозреваемых, обвиняемых и осужденных в местах лишения свободы. В апреле 2018 г. утверждена *федеральная целевая программа «Развитие уголовно-исполнительной системы (2018–2026 годы)»*. В рамках ее реализации предусмотрено строительство и реконструкция 366 объектов, а также выделение более 2 млрд руб. на развитие производственного сектора УИС. Устойчивым направлением развития является применение наказаний, альтернативных лишению свободы. Их доля составляет уже более 70 % от общего количества судебных решений по уголовным делам. Параллельно с федеральной программой утверждены 102 ведомственные программы капитального ремонта почти тысячи объектов. Только за 2018–2019 гг. было принято 28 федеральных законов, 5 указов Президента Российской Федерации, 33 постановления и 13 распоряжений Правительства Российской Федерации, затрагивающих деятельность УИС.

В настоящее время важнейшим документом является новая Концепция развития уголовно-исполнительной системы Российской Федерации на период до 2030 года, утвержденная распоряжением Правительства РФ от 29 апреля 2021 г. № 1138-р. Ее материалы представляют собой итог стратегического планирования на десятилетие вперед. К числу приоритетных направлений, наряду с общим совершенствованием деятельности учреждений и органов УИС, отнесено укрепление материально-технической базы, улучшение условий труда и содержания осужденных. В документе значительно больше, чем прежде, уделено внимания проблеме внедрения административных механизмов пробации. Ну и, конечно же, на первом этапе важнейшей задачей становится закрепление положительных результатов последних лет, во многом достигнутых благодаря либерализации уголовной политики, взаимодействию ФСИН России с правоохранительными ведомствами и органами власти.

В опубликованных материалах, характеризующих итоговые показатели при реализации предыдущей Концепции, отмечается: «В связи с применением таких мер пресечения, как домашний арест и запрет определенных действий, количество лиц, содержащихся в следственных изоляторах и помещениях, функционирующих в режиме следственных изоляторов, значительно уменьшилось. По состоянию на 1 января 2021 г. их число составляло 104,2 тыс. человек, что на 27,2 тыс. человек меньше, чем за аналогичный период 2010 г. (на 1 января 2010 г. – 131,4 тыс. человек). Снизилось также в 6 раз количество осужденных, содержащихся в воспитательных колониях, в том числе

за счет проводимой с ними профилактической работы». В определяющей мере это стало возможно благодаря перемещению акцентов в пенитенциарной практике с лишения свободы на реализацию альтернативных наказаний. Результатом этого стало перемещение Российской Федерации с 22-го места по количеству заключенных на 100 тыс. населения на 26-е. Эта тенденция продолжает усиливаться.

Имеет смысл, хотя бы в общих чертах, сопоставить положения Концепции, завершившей свое действие в 2020 г., и вновь принятой. Это позволит осознать формирующиеся закономерности и тенденции в сфере реформирования российской пенитенциарной системы. Отметим, что обсуждаемый с 2018 г. проект новой концепции существенно отличается от окончательного варианта. С точки зрения структуры первоначальные отличия были невелики. Оба документа состояли из шести разделов, которые включали в себя 13 подразделов в старой Концепции и 15 – в проекте новой. В окончательной версии Концепция развития уголовно-исполнительной системы Российской Федерации на период до 2030 года содержит уже 23 раздела.

К числу дополнений отнесены материалы, связанные с медицинским и научно-техническим обеспечением; созданием к 2024 г. пенитенциарных учреждений объединенного типа; реализацией цифровой трансформации учета и управления; созданием системы пробации; перемещением старых учреждений УИС за пределы городов и рядом других направлений. На наш взгляд, представляется чрезвычайно важным «установление норматива штатной численности персонала УИС по отношению к подозреваемым, обвиняемым и осужденным, а также к лицам, состоящим на учете в уголовно-исполнительных инспекциях, из расчета 1:3» (разд. XVIII Концепции). Все это должно происходить на фоне продолжающегося существенного сокращения численности лиц, содержащихся в местах лишения свободы. В итоге уже к 2024 г. предложено ликвидировать около 10 % существующих колоний и СИЗО (разд. VI Концепции). С этой целью к 2030 г. предполагается предоставить возможность всем осужденным, имеющим право по решению суда заменить лишение свободы на принудительные работы, продолжить отбывание наказаний не в колониях, а в исправительных центрах.

Немаловажны и иные различия первоначального проекта и принятой Концепции. В первом документе при оценке возможных источников финансирования запланированных программ отмечалось, что в перспективе будет узаконено привлечение средств из различных проектов *государственно-частного партнерства*, а также социально ориентированных некоммерческих организаций. В окончательном варианте все ресурсы по-прежнему будут черпаться из *федерального бюджета*.

Некоторые обозреватели выделяли в проекте Концепции-2030 предложенное разделение *условно-досрочного освобождения* на такие самостоятельные формы как: а) досрочное освобождение лиц, доказавших свое исправление, б) *условное освобождение* лиц, дальнейшее отбывание наказания которых возможно без лишения свободы. Не менее важным оценивалось «положение о разработке критериев определения степени исправления осужденных и их оценочных показателей» [17, с. 82], иных поощрительных мер уголовно-исполнительного права. В итоговом варианте можно предположить, что напрямую это затронет только женщин: беременных или имеющих ребенка в возрасте до 3 лет, содержащегося при колонии. Полагаем, что работа над этим направлением в ближайшие годы активизируется.

Помимо вошедших положений, в проект Концепции-2030 предлагалось включить вопросы, уточняющие особенности содержания в учреждениях УИС лиц, отнесенных к категориям транссексуалов, трансгендеров, транссвеститов, вопрос о возможности

условно-досрочного освобождения лиц, осужденных к пожизненному заключению, и ряд иных, не вполне еще решенных проблем. В принятом документе об этом упоминается в самом общем виде как «создание условий раздельного содержания отдельных категорий подозреваемых, обвиняемых и осужденных в учреждениях уголовно-исполнительной системы» (разд. XVII Концепции).

Изначально планировалось реализовать положения Концепции в три этапа. Разработчики проекта приняли за основу эволюционное развитие на базе конкретных направлений, целей и задач, но с учетом возможных корректировок, зависящих от складывающейся социально-экономической обстановки. В частности, *первый этап* мог длиться с 2020 по 2022 год. Он предполагал: разработку и утверждение плана мероприятий по реализации Концепции; разработку и корректировку федеральных целевых программ по основным направлениям реализации Концепции; пересмотр системы критериев и оценки деятельности уголовно-исполнительной системы.

Второй этап (ориентировочно 2022–2025 гг.) нацеливался: на реализацию положений Концепции по направлениям деятельности и во исполнение утвержденного плана; анализ проведенной работы и при необходимости корректировку мероприятий, предусмотренных Концепцией и планом ее реализации. *Третий этап* (ориентировочно 2025–2030 гг.) связывали с реализацией скорректированных положений Концепции по направлениям деятельности и во исполнение утвержденного плана; подведением итогов реализации Концепции и подготовкой проекта новой Концепции (пункт 2 Комплексного плана научного обеспечения деятельности ФСИН России на 2018 год).

Утвержденная Концепция развития уголовно-исполнительной системы Российской Федерации на период до 2030 года закрепила только два хронологических периода в ее реализации. Теперь *первый этап* будет охватывать период с 2021 по 2024 год. Как и предполагалось, основу его составит разработка нормативных правовых актов, направленных на реализацию поставленных целей и задач, а также корректировка связанных с этим федеральных целевых программ. Из позиций, на которые ранее не делали особого упора, следует назвать работу по развитию электронного взаимодействия с другими государственными органами и создание службы пробации. *Второй этап* (2025–2030 гг.) нацелен на совершенствование мер администрирования уголовно-исполнительной системы. Параллельно с этим предполагается внесение уточнений в ход реализации планов. Особое внимание предполагается уделить своевременному подведению промежуточных итогов, на основе чего планируется подготовить проект очередного документа, определяющего основные направления дальнейшего развития отечественной пенитенциарной системы.

Работа над совершенствованием законодательства в данном направлении, несомненно, будет активно продолжаться, тем более что, по мнению ряда правоведов, в УИК РФ не включена такая цель, как «восстановление социальной справедливости», несмотря на то что цели (или задачи) уголовно-исполнительного законодательства должны структурно включать в себя и цели уголовного наказания» [2, с. 20]. В связи с этим нередко высказывается мысль о необходимости более широкой оценки содержания целей уголовно-исполнительного законодательства, поскольку они «определяются двумя отраслями права: уголовным и уголовно-исполнительным» [21, с. 124].

Подводя итоги, важно отметить, что значимость проводимых преобразований в пенитенциарной системе должны ощутить прежде всего те, для кого рассматриваемые реформы предназначены. Без этого никакие благие намерения не воплотятся в жизнь.

Представляются справедливыми мнения, высказанные рядом исследователей, которые убеждены, что разработанная Концепция развития уголовно-исполнительной системы Российской Федерации на период до 2030 года позволяет достаточно ясно понять не только цели намеченных преобразований, но и пути их достижения.

Библиографический список

1. «А» и «Б» сидели... // Российская газета. 2010. 25 авг.
2. Ветошкин С. А. Проблемы определения целей и задач российского уголовно-исполнительного законодательства и иных юридических отраслей // Ведомости уголовно-исполнительной системы. 2021. № 4. С. 18–29.
3. Генпрокуратура: ситуация в колониях улучшилась, но число нарушений еще велико // ТАСС.RU. URL : https://tass.ru/interviews/10392269?utm_source=yxnews&utm_medium=desktop (дата обращения: 14.01.2021).
4. Геранин В. В. Проблемы функционирования исправительных центров и колоний-поселений в системе уголовных наказаний // Человек: преступление и наказание. 2021. Т. 29 (1–4), № 1. С. 10–26.
5. Год будет непростой. Интервью К. А. Чуйченко // Russia Today. 2020. 23 дек. URL : <https://russian.rt.com/russia/article/815459-minyust-chuichenko-intervyu> (дата обращения: 10.01.2021).
6. Краткая характеристика уголовно-исполнительной системы Российской Федерации // ФСИН России : официальный сайт. URL : <https://fsin.gov.ru/statistics> (дата обращения: 03.01.2021).
7. Куликов В. Зону приговорили. Тюремное ведомство утвердило план ликвидации существующей лагерной системы // Российская газета. 2010. 9 марта.
8. Основные результаты реализации федеральной целевой программы «Развитие уголовно-исполнительной системы (2007–2016 годы)» // ФСИН России : официальный сайт. URL : <https://fsin.gov.ru/activity/fcp/FCP%20Razvitie%20UIS%202007-2016> (дата обращения: 21.04.2021).
9. Посмаков П. Н. Сепарация системы наказаний // Независимая газета. 2013. 5 марта.
10. Реент Ю. А. К проблеме международного контроля за обеспечением прав осужденных к лишению свободы в Российской Федерации // Человек: преступление и наказание. 2020. Т. 28 (1–4), № 3. С. 371–378.
11. Родионов А. В. Стратегия развития уголовно-исполнительной политики в сфере организации труда осужденных // Уголовно-исполнительное право. 2017. Т. 12 (1–4). № 1. С. 31–33.
12. Организационно-правовое, психолого-педагогическое и социально-экономическое обеспечение Концепции развития уголовно-исполнительной системы Российской Федерации до 2020 года: современное состояние и перспективы : сб. материалов Междунар. науч.-практ. конф. (Рязань, 27–28 окт. 2011 г.) : в 2 т. Рязань : Академия ФСИН России, 2011. Т. 2. Ч. 1. 308 с. URL : <http://apu.fsin.su> (дата обращения: 10.03.2012).
13. Селиверстов В. И. Тюрьмы не должны быть основным видом наказания // Независимая газета. 2012. 2 окт.
14. Селиверстов В. И. Тюремные фантомы // Независимая газета. 2012. 4 дек.
15. Селиверстов В. И. Уголовная и уголовно-исполнительная политика в сфере исполнения лишения свободы: новации 2015 года // Lex russica. 2016. № 9(118). С. 188–204.
16. Трифонова Е. Оборот незаконных коррупционных схем в системе ФСИН достигает 5 миллиардов рублей в год // Независимая газета. 2020. 17 дек. URL : https://www.ng.ru/politics/2020-12-17/1_8043_prison.html (дата обращения: 10.01.2021).

17. Усеев Р. З. Проект Концепции развития уголовно-исполнительной системы до 2030 года: вопросы формы, содержания и сравнения с Концепцией развития уголовно-исполнительной системы до 2020 года // Вестник Самарского юридического института ФСИН России. 2020. № 2(38). С. 77–86.

18. Уткин В. А. Куда сядем // Независимая газета. 2012. 4 дек.

19. «Хочу, чтобы ФСИН не рассматривали как карательный орган»: Александр Калашников о работе тюремного ведомства // Russia Today. 2020. 1 дек. URL : <https://russian.rt.com/russia/article/808052-fsin-rabota-vedomstvo> (дата обращения: 10.01.2021).

20. Чернышов И. Н. Анализ недоиспользования труда осужденных в различных видах исправительных учреждений // Человек: преступление и наказание. 2020. Т. 28 (1–4), № 4. С. 594–606.

21. Чорный В. Н. Соотношение целей уголовного наказания и целей уголовно-исполнительного законодательства // 20 лет Уголовному кодексу Российской Федерации: итоги, проблемы, перспективы : материалы Всерос. науч.-практ. конф. (5–6 окт. 2016 г.). Рязань : Академия ФСИН России, 2016. С. 123–125.