



В основе формирования и развития правовой системы государства, правовых форм и направлений его деятельности находится политика, отражающая принципы, стратегию, основные направления и формы достижения социальных целей, которые ставит перед собой общество и государство. Цели этой политики в общей форме закреплены в ст. 7 Конституции Российской Федерации, согласно которой «Российская Федерация — социальное государство, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека».

Политика государства, в частности, представляет собой фундамент права. Одно из ее направлений — политика в сфере борьбы с преступностью. В ней в концентрированном виде выражены цели, принципы, стратегия, основные направления, формы и методы контроля государства за преступностью. Она должна выражать интересы граждан России и общества в целом, обеспечивать их защиту от преступных посягательств.

Политика в сфере борьбы с преступностью — это целенаправленная деятельность государства по определению целей, принципов, задач и направлений противодействия преступности и адекватных способов, средств и форм их осуществления. Политика в сфере борьбы с преступностью определяет деятельность государства, его органов по профилактике преступлений и иных правонарушений, предупреждению их совершения, своевременному пресечению, реализации ответственности лиц, совершивших преступления, исполнению наказания в отношении осужденных и достижению его целей.

Внутреннее содержание политики в сфере борьбы с преступностью складывается из следующих ее направлений (элементов):

- уголовно-правовая политика,
- уголовно-процессуальная (судебная) политика,
- уголовно-исполнительная политика,
- криминологическая (относящаяся к сфере предупреждения преступности) политика.

Такое разделение единой по своей цели, принципам и стратегии политики контроля за преступностью достаточно условно; отдельные ее направления могут объединиться между собой, например, уголовная политика и политика в сфере исполнения наказания, или, напротив, расчленяться. В любом случае все направления этой политики едины с точки зрения целей, принципов и стратегии и тесно связаны между собой.

Цели и принципы уголовно-исполнительной политики определяются Конституцией РФ (признание человека, его прав и свобод высшей ценностью нашего государства).

Цель уголовно-исполнительной политики - создание эффективной исправительной системы России путем

защиты граждан от преступных посягательств посредством исполнения уголовных наказаний, создания условий для исправления осужденных, а также обеспечения прав, свобод и законных интересов самих осужденных.

Принципы уголовно-исполнительной политики:

- ○ законности,
- равенства граждан перед законом,
- гуманизма,
- демократизма,
- соблюдения прав, свобод и законных интересов личности.

Задачами уголовно-исполнительной политики являются разработка и определение:

приемов и методов обращения с виновными в преступлениях лицами; основных направлений порядка деятельности учреждений и органов, исполняющих наказания; порядка участия органов государственной власти и органов местного самоуправления, иных организаций, общественных объединений и отдельных граждан в исправлении осужденных; характера применяемых средств исправления и мероприятий, направленных на оказание помощи лицам, освобожденным из мест лишения свободы, в бытовом и трудовом устройстве.

Содержание уголовно-исполнительной политики государства составляет теоретическая разработка способов и методов практической деятельности государства по реализации ответственности лиц, совершивших преступление, исполнению наказания в отношении осужденных и достижению его целей.

Реализация положений политики представляет собой сложный процесс, проявляющийся во взаимодействии различных областей (социальной, правоохранительной, уголовной и уголовно-исполнительной), находящихся в постоянном взаимном влиянии.

2. Уголовно-исполнительная политика как составная часть (отрасль, подсистема, направление) единой политики в сфере борьбы с преступностью.

Политика в области исполнения наказаний определяет цели, принципы, формы и методы деятельности государства при обеспечении исполнения мер уголовно-правового воздействия, достижении целей исправления осужденных, предупреждения совершения нов. преступлений как осужденными, так и другими лицами.

Она базируется на выработанных мировым сообществом общепризнанных стандартах в этой области, закрепленных в соответствующих международных и конституционных актах, историческом опыте, положениях уголовного законодательства и выводах современной науки.

На стратегию деятельности любого государства в сфере исполнения наказаний и ее состояние оказывают естественное влияние (как позитивное, так и негативное) комплекс социально-политических факторов, экономических и нравственное положение общества. Коренные преобразования в экономике, политике и идеологии России последних лет обусловили современное, адекватное указанным детерминантам состояние уголовно-исполнительной политики и направления ее законодательной и правоприменительной реализации.

Субъекты формирования и развития политики в сфере исполнения наказания:

1) *Президент РФ* - определяет основные направления внутренней и внешней политики государства. Политика в сфере борьбы с преступностью представляет собой составную часть внутренней политики государства (ч. 3 ст. 80 Конституции РФ). Президент РФ закрепляет стратегические и тактические основы развития уголовно-исполнительной системы, а также принимает важные политические решения о дальнейшем реформировании уголовно-исполнительной системы МВД РФ;

2) *Федеральное Собрание РФ* - принимает соответствующие законы, в т.ч. уголовные и уголовно-исполнительные, акты амнистии и т.д., рассматривает вопросы борьбы с преступностью, тем самым оказывая влияние на формирование

политики в сфере исполнения уголовного наказания;

3) *иные органы гос. власти РФ, а также субъекты РФ*- лишь реализуют уголовно-исполнительную политику в своей деятельности.

Субъекты реализации уголовно-исполнительной политики:

- Федеральная Служба исполнения наказаний
- Федеральная Служба судебных приставов
- Учреждения и органы, исполняющие наказания
- Органы власти субъектов РФ + органы местного самоуправления + общественные объединения

В основе формирования и развития правовой системы государства, правовых форм и направлений его деятельности находится политика, отражающая принципы, стратегию, основные направления и формы достижения социальных целей, которые ставит перед собой общество и государство. Цели этой политики в общей форме закреплены в ст. 7 Конституции РФ, согласно которой «РФ — социальное гос-во, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека».

Являясь составной частью политики в области борьбы с преступностью, уголовно-исполнительная политика определяет цели, принципы, стратегию, основные направления, формы и методы деятельности государства по обеспечению исполнения наказания, исправлению осужденных, предупреждению совершения новых преступлений, как осужденными, так и иными лицами. Цели и принципы политики в указанной области наиболее стабильны, так как базируются на выработанных международным сообществом положениях об обращении с осужденными, соответствующих международных актах, достижениях науки.

В настоящее время содержание уголовно-исполнительной политики, исходя из концепции правового государства, образует идея исправления осужденных и недопущения совершения преступлений. Эта линия определена также требованиями международных стандартов обращения с осужденными, и ее реализация является непосредственной задачей учреждений и органов, исполняющих наказания. Ранее действовавшая политика была основана на исправлении и перевоспитания осужденных. Это порождало на практике путаницу в вопросах, кого из осужденных требовалось только исправлять, а кого - еще и перевоспитывать. В исправительной педагогике в последние годы утвердилось положение: перевоспитание есть процесс воспитательного воздействия на

осужденных во время отбывания ими наказания, а исправление - это результат данного процесса.

Значение уголовно-исполнительной политики выражается в том, что она служит неким системообразующим средством, на основе которого в правовой сфере строится весь последующий уголовно-исполнительный механизм - особенно здесь имеется в виду правовое положение осужденного и регламентация исполнения конкретного вида наказания.

Уголовно исполнительная политика - направление деятельности государства в его специально уполномоченных органах, общественных организациях и граждан в сфере исполнения уголовного наказания.

Уголовно-исполнительная политика определяет:

- 1) цели;
- 2) принципы;
- 3) стратегию;
- 4) основные направления, формы и методы деятельности государства по обеспечению исполнения наказания, исправлению осужденных, предупреждению совершения новых преступлений как осужденными, так и иными лицами.

Социальные факторы:

- 1) социально-политическое и экономическое состояние общества;
- 2) господствующие в общ-ве нравств. ценности и прав. представления;
- 3) структура и динамика преступности в стране;
- 4) требования международных актов о правах человека и обращении с осужденными;
- 5) деятельность международных организаций, развитие общественных наук.

Уголовно-исполнительная политика реализуется в деятельности центральных и территориальных органов уголовно-исполнительной системы:

- 1) Министерства юстиции РФ;

- 2) Департамента судебных приставов-исполнителей;
- 3) органов управления военными уголовно-исполнит. учреждениями;
- 4) учреждений и органов, на которые законом возложено исполнение уголовного наказания.

Уголовно-исполнительная политика реализуется в:

- 1) директивно-установочных документах, определяющих статус и отношение суверенной России к различным сферам жизнедеятельности;
- 2) законодательстве (в том числе уголовном и уголовно-исполнительном), иных нормативных правовых актах;
- 3) конкретной деятельности правоохранительных органов и возникающих по этому поводу правоотношениях.

Реализуя уголовно-исполнительную политику, право закрепляет ее основные положения в своих конкретных нормах и правовых институтах, развивая их на содержательном уровне применительно как к общим положениям, относящимся к исполнению всех видов наказаний, так и к исполнению отдельных наказаний.

3. Понятие и соотношение принципов уголовно-исполнительной политики и уголовно-исполнительного права.

Большинство авторов при определении понятия принципа исходят из общетеоретического его толкования как «основной (руководящей) идеи», «руководящего положения», «исходного начала», «основного свойства», «определяющего требования» и т.д. Хотя при этом обычно констатируется, что принципы права и его отдельных отраслей в конечном счете носят объективный характер, такой подход не может не порождать немало споров в юридической литературе, какие же из «руководящих идей» все же являются принципами.

И здесь не исчерпаны возможности системного подхода. Общая теория систем нередко интерпретирует принцип как «отношение, от которого зависят все другие отношения системы». С таких позиций принципы (и прежде всего — отраслевые) не идентичны целям, задачам, функциям, методам. Хотя и последние могут выступать и закрепляться в законе в качестве «руководящих идей», их роль не идентична роли правовых принципов.

Уголовно-исполнительная (ранее - исправительно-трудовая) политика — это деятельность государства по определению целей уголовного наказания, государственно-правового механизма их реализации, организации процесса исполнения уголовных наказаний и применения к осужденным мер исправительного воздействия.

Уголовно-исполнительная политика в какой-то мере является частью уголовной политики. Уголовная политика формирует законодательство в сфере борьбы с преступностью, в том числе уголовное, уголовно-процессуальное и уголовно-исполнительное, определяет уголовно-правовые меры воздействия на преступность, процессуальные и исполнительные формы их осуществления и деятельность государственных органов в борьбе с преступностью.

Правовая сфера уголовно-исполнительной политики имеет более узкое содержание по сравнению с уголовной: она определяет цели, принципы, стратегию, направление деятельности государства, ее основные формы и методы при исполнении наказания.

Цели и принципы политики в сфере исполнения уголовных наказаний определяются Конституцией РФ. Признание человека, его прав и свобод высшей ценностью нашего государства предопределяет в качестве целей уголовно-исполнительной политики не только защиту граждан от преступных посягательств посредством исполнения уголовных наказаний, но и обеспечение прав, свобод и законных интересов самих осужденных. Соответственно формирование и реализация политики в сфере исполнения уголовных наказаний осуществляется на основе важнейших конституционных принципов:

законности, равенства граждан перед законом, гуманизма, демократизма, соблюдения прав, свобод и законных интересов личности.

Другие авторы, в частности Н.А. Лопашенко, считают, что уголовно-исполнительная политика базируется на тех же принципах, что и любая правовая политика:

- ○ Социальная обусловленность.
- Научная обоснованность.
- Единство и последовательность.
- Устойчивость и предсказуемость.
- Гуманность и нравственность.
- Открытость и гласность.
- Сочетание интересов личности, общества и государства.

- Соответствие международным стандартам обращения с осужденными.

Как отрасль права уголовно-исполнительное право представляет собой совокупность юридических норм, регулирующих общественные отношения, возникающие в процессе

- ○ исполнения и отбывания уголовных наказаний, иных мер уголовно-правового характера,
 - исполнения, отбывания уголовно-процессуальных мер пресечения, а также
 - оказания на осужденных, испытывания осужденными исправительного, предупредительного и ресоциального воздействия.

Ст. 8 УИК РФ устанавливает, что уголовно-исполнительное законодательство Российской Федерации основывается на принципах

- ○ законности,
 - гуманизма,
 - демократизма,
 - равенства осужденных перед законом,
 - дифференциации и индивидуализации исполнения наказаний,
 - рационального применения мер принуждения, средств исправления осужденных и стимулирования их правопослушного поведения,
 - соединения наказания с исправительным воздействием.

Содержание самих принципов, в отличие от указанных в УК РФ принципов уголовного права, Уголовно-исполнительный кодекс не раскрывает.

4. Факторы, влияющие на формирование уголовно-исполнительной политики; средства, формы выражения и субъекты формирования уголовно-исполнительной политики.

На формирование уголовно-исполнительной политики влияют следующие факторы: социально-политическое и экономическое состояние общества; состояние нравственности, наличие идеологии; уровень правового сознания; состояние преступности; признание международных актов о правах человека и обращении с осужденными; деятельность международных организаций; состояние гражданского общества; достижения науки.

Прежде всего, уголовно-исполнительная политика во многом зависит от нравственного состояния общества, от уровня его правового сознания. Если обостряются социальные отношения, и ослабевают нравственные устои общества, то это ведет к обострению противоречий между людьми, формирует негативные взгляды на осужденных, что неизбежно отрицательно влияет на формирование уголовно-исполнительной политики. Она становится более жесткой, а ее цели и принципы практически не реализуются.

Самое непосредственное влияние на уголовно-исполнительную политику оказывает экономическое состояние общества.

В экономически сильном государстве ставятся более высокие цели, стратегия становится фундаментальной, а основные формы и методы ее реализации не зависят от политических факторов и конъюнктуры.

Еще один фактор, влияющий на формирование и развитие уголовно-исполнительной политики, оказывает состояние преступности. Стабильный уровень преступности или ее снижение делают политику в данной сфере, как правило, более гуманной. Рост тяжких и прежде всего насильственных преступлений негативно влияет на нравственные и правовые представления в обществе, стимулирует более жесткие политические и правовые решения.

Уголовно-исполнительная политика закрепляется в различных формах, и прежде всего, в уголовно-исполнительном законодательстве. В настоящее время она закреплена в Уголовно-исполнительном кодексе (УИК), а также в иных федеральных законах и нормативных правовых актах – постановлениях Правительства РФ по вопросам, связанным с исполнением наказания (питание осужденных, медицинское и бытовое их обеспечение).

5. История становления уголовно-исполнительной политики.

Уголовно-исполнительная система дореволюционной России

Основы государственной уголовно-исполнительной системы стали закладываться в процессе централизации русской государственности, в связи с развитием сословно-представительной монархии.

В российском праве тюремное заключение как наказание впервые появилось в Судебнике 1550г. Тюремное заключение предусматривалось в статьях о взятках, лжесвидетельстве и фиктивных показаниях, фальсификации следственных

документов со стороны дьяков, разъездных и пр. (ст.ст. 4, 47, 53, 54, 67, 71).

Основным делением тюрем на виды, было деление на губные (разбойные и татины) и опальные, в которых содержались обвиняемые по «исковым делам». В одни те же тюрьмы запрещалось заточение различных тюремных сидельцев, по делам разных категорий. Так, в соответствии с Указом от 18.09.1637 г. запрещалось сажать в тюрьмы вместе с уголовными преступниками лиц, привлекаемых к суду по гражданским искам. В связи с отсутствием государственного содержания тюремные сидельцы кормились за счет приношений родственников и возможности просить милостыню на строго определенных для этого местах. В подавляющем числе статей Судебника сроки заключения не определяются. Только в ст.ст. 52 и 56 предусмотрено пожизненное пребывание в тюрьме «лихих людей», признавших в первом злодеянии, но отрицавших повторное преступление.

Тюремное заключение как вид наказания применялся, прежде всего, к представителям привилегированных сословий, поскольку содержание в тюрьмах преступников из простолюдинов было невыгодно. Для народа существовали преимущественно телесные наказания.

По мнению В.А. Рогова, тюремное заключение развивалось под влиянием трех факторов – роста уголовной преступности, политических потребностей короны и Ливонской войны. В период опричнины именно политические мотивы и факторы были определяющими в развитии данного вида наказаний.

Таким образом, в судебнике 1550г. впервые обнаруживается общегосударственное значение тюремного заключения как средства изоляции неугодного лица от общественной жизни. Одновременно тюрьма становится постоянным атрибутом уголовной репрессии. И только с середины XVII века в России начинают выделяться специальные органы, ведающие исполнением наказаний, связанных с лишением свободы.

Принятие Соборного уложения 1649 г. явилось новым этапом развития системы уголовных наказаний и их исполнения. В начале XVIII в. управление тюремными учреждениями было децентрализованным и находилось в ведомстве различных приказов – Стрелецкого, Земского, Разбойного и др. на местах тюрьмами заведовали губные старосты и воеводы. Тюремная администрация состояла из целовальников и сторожей. Тюрьмы были постоянные и временные. Соборное уложение определяло источники получения средств на строительство тюрем и содержание тюремной администрации. Закон четко определял цели тюремного

заклучения, обеспечение изоляции осужденных. Условия и порядок содержания заключенных законом не определялись и зависели от произвола местного начальства.

Следующий этап развития уголовно-исполнительной системы связан с периодом царствования Петра I. Законодательной деятельностью данного периода характерно усиление карательной политики в обеспечении защиты интересов господствующего класса. Особенно ярким подтверждением этого является принятие Артикула воинского 1715 г. и иных нормативных актов того времени.

Артикул предусматривал цель мести преступнику и устрашение населения. При Петре I пенитенциарная система получает новый импульс развития. Наряду с тюремным наказанием предусматривался новый вид наказания, связанный с лишением свободы - поселение на каторгу. Начинает активнее использоваться такой вид наказания, как лишение свободы в виде содержания в тюрьме либо заключения в специальные места в военных лагерях (ст.ст. 12, 48 Воинского артикула).

Заметный вклад в идеологию создания уголовно-исполнительного права внесла Екатерина II, которая составила проект «Об устройстве тюрем». В нем предусматривалось разделение заключенных по полу, раздельное содержание подсудимых и осужденных, создание особых тюрем для различных категорий осужденных. Одним из первых законов, содержащих указание о необходимости создания принудительно-воспитательных заведений и предпринявших попытку регламентировать режим содержания лиц в указанных учреждениях является утверждение 7.11.1775г. «Учреждений об управлении губерниями». Смертная казнь стала применяться намного реже, она заменялась вечной ссылкой в каторжные работы, что обуславливалось освоением новых территорий.

Первой попыткой регламентировать режим можно считать Инструкцию Петербургской тюрьмы, принятую в 1799г., которая предусматривала классификацию преступников по полу, сословию и характеру совершенного преступления.

В 1819 г. был принят Устав общества Попечительских тюрем. Его положения к средствам нравственного исправления относили: 1) постоянный надзор за заключенными; 2) размещение их по роду преступлений; 3) наставление их в правилах христианского благочестия и доброй нравственности, на этом основанной; 4) занятие их приличными упражнениями; 5) заключение

провинившихся или буйствующих в уединенное место.

Тюремная инструкция 1831г. регулировала условия приема, размещения, режима, труда и быта заключенных. Она была важным шагом к созданию Тюремного кодекса России.

Свод учреждений и установлений о содержащихся под стражей и ссыльных 1831 г. являлся первым систематизированным актом об исполнении лишения свободы.

При Николае I была проведена систематизация уголовного права, которая закончилась в 1845г. с принятием Уложения о наказаниях уголовных и исправительных, который явился первым уголовным кодексом России.

Деятельность Общества попечительного о тюрьмах положила начало новому направлению в тюремной политике. Помимо активной религиозной пропаганды оно предпринимает попытки существенно улучшить положение заключенных.

Таким образом, отличительной особенностью мест заключения в России на тот момент было разнообразие видов учреждений, их различная ведомственная принадлежность, отсутствие единого центрального органа управления тюремной системой, организация исполнения наказания на основе сословных привилегий и недостаточная правовая урегулированность порядка и условий исполнения наказаний.

В 1864г. принят Устав о наказаниях, налагаемых мировыми судьями. Устав получил высокую оценку со стороны современников за гуманность, демократизм и простоту применения. Принятие Устава является одним из этапов развития отечественной пенитенциарной системы.

Кризис феодально-крепостнического строя отразился на государственном аппарате империи. Проведение вслед за крестьянской реформой судебной, земской, городской и военной реформ преследовало цель адаптации государственно-правового механизма к условиям бурно развивающегося капитализма.

Законом от 27.02.1879 г. учреждается Главное тюремное управление. Первой его крупной акцией стало преобразование в 1864г. управления столичными местами заключения и учреждение ранее не существовавших контрольных органов за их деятельностью - наблюдательных комиссий.

Параллельно с этим ГТУ постоянно увеличивало объем своих функций путем присоединения различных органов тюремного управления. В 1883г. ему были подчинены места заключения Кавказа, в 1894 г. в составе ГТУ образуется статистическая часть, в 1902г. - новое делопроизводство по организации арестантских работ, в том же году - бухгалтерия. В 1904г. упраздняется Тюменский приказ о ссыльных и его функции переходят к ГТУ. Значительно сужается сфера деятельности Общества попечительного и часть его функций перераспределяется в пользу Главного управления.

Важным шагом в совершенствовании управления тюремной системой на губернском уровне становится введение в ряде местностей законом от 31.03.1890г. губернских тюремных инспекций. Предпринимается ряд мер по организации подготовки и обучения специалистов для тюремного ведомства на вновь открываемых курсах.

Одним из последних значительных нормативных актов тюремного законодательства в царской России явилась Общая тюремная инструкция, утвержденная Министерством юстиции в 28.12.1915г. Действие Инструкции распространялось на каторжные и другие общеуголовные тюрьмы и исправительные арестантские отделения. В 1909 г. введен институт условно-досрочного освобождения.

Февральская буржуазная революция 1917 г. внесла дезорганизацию в пенитенциарную систему России. Многие тюрьмы были разгромлены. Временное правительство осуществило ряд мер по гуманизации отбывания наказания в местах лишения свободы.

Временное правительство сохранило в прежнем виде УИС, но предложило новую доктрину исполнения уголовного наказания в виде лишения свободы, выдержанную в духе гуманизма и демократизма. Главной задачей наказания было признано перевоспитание осужденного, личное достоинство которого должно признаваться и уважаться. Администрации тюрем было приказано воздерживаться от применения телесных наказаний, наложения кандалов на арестантов. Однако вследствие непродолжительного нахождения временного правительства у власти эта реформа осталась незавершенной.

Таким образом, для России с самодержавным правлением было характерно отсутствие массовых представлений о ценности личности и ее достоинства, что во многом определяло условия тюремного содержания. Уголовно-исполнительная

система претерпевала значительные преобразования. Если изначально управление тюремной системой было децентрализованным, то начиная со второй половины XIX в. было создано Главное тюремное управление, в котором были сосредоточены функции по управлению тюремной системой. Главное тюремное управление выступило прообразом современной Федеральной службы исполнения наказаний.

Уголовно-исполнительная система в Советской России

События 1917г., которые повлекли ликвидацию всех институтов самодержавия не могли не сказаться на уголовно-исполнительной системе. Первоначально казалось, что свержение царизма неминуемо повлечет за собой грандиозные перемены в сторону либерализации уголовно-исполнительной системы, что в новом обществе криминальная ситуация изменится коренным образом, что с профессиональной преступностью будет покончено, и что немногие оставшиеся преступники станут исправляться в современных, гуманных пенитенциарных учреждениях.

Однако жизнь быстро внесла свои коррективы, число заключенных после революции возросло, а уголовно-исполнительную систему ждали перемены далеко не в лучшую сторону.

Первый этап развития уголовно-исполнительной системы начался с попытки реализации передовых идей, сформировавшихся в дореволюционный период. 28.10.1917 г. Постановлением Петроградского Военно-революционного комитета были назначены комиссары в тюрьмы Выборгского района.

Постановлением Народного комиссариата юстиции (НКЮ) РСФСР от 15.12.1917 г. при тюрьмах были утверждены следственные комиссии для проверки правильности ареста доставляемых в местах заключения лиц и законности содержания арестантов.

12.01.1918г. в составе НКЮ РСФСР образована медицинская коллегия для проверки заявлений заключенных о болезнях. 2.01.1918г. Совет народных комиссаров (СНК) принял Постановление об улучшении продовольствия в Петроградских тюрьмах. 24.01.1918г. принято Постановление НКЮ РСФСР «О тюремных рабочих командах».

Первым нормативным актом, регулирующим порядок отбывания наказания и устанавливающим виды мест лишения свободы, являлась Временная инструкция от 23.07.1918 г. «О лишении свободы, как мере наказания, и о порядке отбывания такового». Временная инструкция предусматривала создание распределительных комиссий, которые определяли вид места лишения свободы. Положение об

организации распределительных комиссий принято карательным отделом НКЮ РСФСР 16.11.1918г.

Одним из первых нормативных актов советской власти, посвященных проблемам преступности несовершеннолетних, был Декрет СНК от 14.01.1918г. «О комиссиях для несовершеннолетних». В нем объявлялись упраздненными суды и тюремное заключение для несовершеннолетних до 17-летнего возраста.

Устав трудовых земледельческих колоний, утвержденный 12.08.1919г. НКЮ РСФСР впервые в истории исправительно-трудовых учреждений вводил в их деятельность прогрессивную систему отбывания наказания.

Постановлением СНК РСФСР от 5.09.1918г. «О красном терроре» определялась необходимость защиты республики от классовых врагов путем изолирования их в концентрационные лагеря. Такие лагеря были созданы в 1919 г. и их существование было закреплено Декретом ВЦИК от 15.04.1919 г. и постановлением ВЦИК от 17.05.1919г. «О лагерях принудительных работ».

Вторым этапом развития уголовно-исполнительной системы стали Правила внутреннего распорядка в местах заключения, введенные циркуляром НКЮ РСФСР в июле 1920 г. Издание этого нормативного акта, было вызвано необходимостью установления определенных правил содержания заключенных, создания единообразного режима в местах заключения.

В целом, были сохранены существующие тюрьмы, однако в системе исполнения наказаний они стали играть второстепенную роль и использоваться в основном в качестве следственных изоляторов и сборно-пересылочных пунктов.

В 1924г. был принят первый советский Исправительно-трудовой кодекс РСФСР, который подробно регламентировал вопросы организации режима прогрессивной системы и применения дисциплинарных мер воздействия.

В соответствии с постановлением ЦИК и СНК от 15.12.1930г. находящиеся в ведении НКВД места заключения перешли в подчинение НКЮ союзных и автономных республик. В составе НКЮ РСФСР было создано Главное управление исправительно-трудовых учреждений (ГУИТУ).

Новый этап открывает Положение об исправительно-трудовых лагерях, утвержденное постановлением СНК СССР от 7.04.1930г. Положение установило деление на лишение свободы в отдельных местностях СССР и лишение свободы в

общих местах заключения. Лишение свободы на срок до 3 лет должно было отбываться в общих местах заключения, а на срок от 3 до 10 лет - в ИТЛ.

1.08.1933г. ВЦИК и СНК РСФСР утвердили и ввели в действие новый Исправительно-трудовой кодекс РСФСР. Нормы кодекса несли отпечаток временного отступления в осуществлении карательной политики от наиболее суровых репрессивных мер. Вместе с тем эта «передышка» носила кратковременный характер. С образованием общесоюзного НКВД в 1934 г. кодекс фактически утратил силу.

1937 год вошел в историю как год массовых репрессий, которые проводились на основании решения Политбюро ЦК ВКП (б) от 2 июля по специальной разнарядке в отношении некоторых категорий граждан, и лиц, отбывающих наказания в ИТК. Заключенные, подлежащие репрессии в ИТЛ по первой категории - расстрелу, концентрировались в специальных лагерных пунктах. Условия их содержания определялись специальной инструкцией, разрабатывавшейся оперативно-чекистским отделом.

В период с конца 20-х и до середины 50-х гг. в деятельности уголовно-исполнительной системы грубо нарушалась законность, в том числе, вследствие того, вместо исправительно-трудового законодательства в деятельности ИТЛ, а затем и во всех других учреждениях системы применялись ведомственные приказы и инструкции с грифами «секретно» и «совершенно секретно». Эти акты зачастую отменяли законодательство.

Великая Отечественная война стала самой тяжелой и кровопролитной в истории нашей страны и всего человечества. Германские войска получили установку на небывалую жестокость. План «Ост» предусматривал «очищение» жизненного пространства на востоке и уничтожение более половины советских людей.

С началом войны карательная политика государства претерпела изменения в соответствии с требованиями военного времени и изменившейся социально-политической обстановки в стране. В этих целях реализуется целый комплекс мероприятий. Так, были приняты меры по сосредоточению осужденных за контрреволюционные и другие особо опасные преступления в усиленно охраняемых зонах; прекратилось освобождение осужденных по политическим мотивам; судимых за бандитизм, рецидивистов и иностранных подданных. В 1941 г. из мест лишения свободы было освобождено 480 тыс. осужденных с направлением в действующую армию и 200 тыс. освобождено и направлено для выполнения оборонных работ.

Отмена в 1947 г. смертной казни существенно осложнила обстановку в местах лишения свободы. В этой ситуации государство приняло решение об организации лагерей особого назначения, в которых содержались лица, осужденные за особо опасные преступления.

В 1953г. была проведена широкомасштабная амнистия, а сами исправительные учреждения были переданы в ведение Министерства юстиции (в МВД СССР были оставлены исправительно-трудовые лагеря, обеспечивающие строительство важнейших оборонных объектов, а также учреждения, в которых содержались политические заключенные). Однако уже 21.01.1954г. исправительная система из Минюста вновь была передана в ведение МВД.

10.07.1954г. утверждено Положение «Об исправительно-трудовых лагерях и колониях СССР». Основной задачей признавалось создание условий, исключающих возможность совершения осужденными новых преступлений, а конечной целью их деятельности - исправление и перевоспитание на основе приобщения к общественно полезному труду. Положение предусматривало проведение общеобразовательной и профессионально-технической подготовки заключенных.

После смерти И.В.Сталина ликвидированы исправительно-трудовые лагеря, восстановлен прокурорский надзор за соблюдением законности в учреждениях и органах, исполняющих уголовные наказания. УИС стала включать в себя учреждения, предназначенные для отбывания лишения свободы: исправительно-трудовые колонии, воспитательно-трудовые колонии (для несовершеннолетних) и тюрьмы. Позднее были созданы исправительно-трудовые колонии-поселения, режим содержания в которых был значительно менее строгим, чем в обычных колониях. Стали широко применяться альтернативные лишению свободы меры уголовно-правового воздействия, связанные с частичной изоляцией от общества: условное осуждение с обязательным привлечением осужденного к труду и условное освобождение из мест лишения свободы с обязательным привлечением к труду.

В целом, 50-е гг. XX в. стали этапом критической переоценки организационных структур исполнения уголовного наказания в виде лишения свободы, содержания их работы, подготовки частичной реализации реформы уголовно-исполнительной системы с ее репрессивными атрибутами.

Принятие постановления ЦК КПСС от 30.06.1956г. «О преодолении культа личности и его последствий» сыграли большую роль в гуманизации общества и преодоления

крайностей тоталитарного режима. Особенно это сказалось на развитии уголовно-исполнительной системы. Так, 25.10.1956г. принято совместно постановление ЦК КПСС и Совета Министров СССР, значительно реформировавшее всю систему ИТУ и их деятельность.

Постановлением ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 3.04.1961г. объявлено типовое положение об ИТК и тюрьмах МВД союзных республик, которое подвело итоги периода становления законности и реорганизации системы ИТУ.

Указом Президиума Верховного Совета РСФСР 9.09.1961г. № 154/3 утверждено Положение об исправительно-трудовых колониях и тюрьмах МВД РСФСР.

Положение предусматривало в целях отдельного содержания разных по степени общественной опасности категорий, осужденных и дифференцированного на них воздействия четыре вида режима: общий, усиленный, строгий и особый. Тюремь, как места лишения свободы, сохранялись, но только для осужденных, нуждающихся в особо строгой изоляции.

Указом Президиума Верховного Совета СССР от 6.10.1969г. № 4374-VII вводились в действие Основы исправительно-трудового законодательства Союза ССР и союзных республик, а 18.12.1970 г. был утвержден и 01.07.1971 г. вступил в силу новый Исправительно-трудовой кодекс РСФСР.

Основы и Кодекс расширили предмет исправительно-трудового законодательства, так как они стали регулировать четыре вида наказаний: лишение свободы; исправительные работы; ссылку; высылку.

Указом Президиума Верховного Совета СССР от 8.02.1977г. был введен новый вид колоний-поселений для лиц, совершивших преступления по неосторожности, осужденных к лишению свободы на срок не свыше 5 лет. В дальнейшем в исправительно-трудовые колонии-поселения стали направляться все лица, впервые осужденные к лишению свободы за преступления, совершенные по неосторожности. В 1985 г. создается новый вид исправительно-трудовых колоний-поселений для впервые осужденных за умышленные преступления.

В 1977г. Основы уголовного законодательства закрепили порядок условного освобождения из мест лишения свободы с обязательным привлечением к труду.

15.03. 1983г. Указом Президиума Верховного Совета СССР № 8919-X было утверждено Положение о порядке и условиях исполнения уголовных наказаний, не связанных с мерами исправительно-трудового воздействия на осужденных.

Положение определяло правовые основы применения уголовных наказаний в виде лишения права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью, штрафа, общественного порицания, конфискации имущества, лишения воинского или специального звания.

В 1989-1992 гг. в исправительно-трудовых учреждениях резко возросло количество массовых беспорядков, коллективных отказов от работы, от приема пищи и т.п. Эти эксцессы были вызваны не только отмеченными экономическими трудностями, но и несовершенством норм действующего исправительно-трудового законодательства, их несоответствием фактически сложившимся общественным отношениям и потому подчас неоправданно ущемляющих права и интересы осужденных.

В июне 1990г. принята Концепция реформы уголовно-исполнительной системы. С принятием Концепции закончился перестроечный этап в осмыслении существовавшего в то время положения дел, поиске надежных ориентиров будущего развития пенитенциарной системы. Концепция (УИС) представляла собой в обобщенном виде концептуальные ориентиры первых реформаторских шагов, которые в дальнейшем в той или иной мере осуществлялись в первые годы становления Российской Федерации.

В целом, в стране единая уголовно-исполнительная система так и не была создана, а ее функции выполнялись различными службами органов внутренних дел. Например, помимо Главного управления исполнения наказаний (ГУИН) и Главного управления лесных исправительно-трудовых учреждений (ГУЛИТУ), функции финансово-экономического обеспечения уголовно-исполнительной системы, снабжения ее средствами связи и вооружением, медицинского обслуживания сотрудников и т.п. выполняли соответствующие подразделения органов внутренних дел, а функции охраны и конвоирования осужденных и лиц, содержащихся под стражей, - внутренние войска.

Уголовно-исполнительные органы и учреждения современной России

Начиная с 1992 г., в России осуществляется реформа УИС, в результате которой принято более 40 законов, указов Президента РФ, постановлений Правительства РФ, обеспечивающих поддержку и развитие системы исполнения уголовных наказаний.

Наиболее значимые изменения в правовую основу функционирования уголовно-исполнительной системы были внесены Законом Российской Федерации от 12.07.1992г. «О внесении изменений и дополнений в Исправительно-трудовой

кодекс РСФСР, Уголовный кодекс РСФСР и Уголовно-процессуальный кодекс РСФСР». Впервые осужденным была гарантирована свобода совести и вероисповедания; введены нормы, обеспечивающие их право на личную безопасность; сняты ограничения на отправку ими писем и телеграмм; исключены некоторые дисциплинарные взыскания и др.

Закон Российской Федерации от 21.07.1993г. «Об учреждениях и органах, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы» восполнил пробелы в определении понятия и правового положения УИС, определил ее полномочия в части производственной деятельности, установил формы и методы контроля за соблюдением прав осужденных и др.

В 1994г. произошло слияние ГУИН МВД России и ГУЛИТУ МВД России в единое Главное управление по исполнению наказаний, положение о котором было утверждено приказом МВД РФ от 2.03.1996г. № 110.

Указом Президента Российской Федерации от 22.04.1994г. функции охраны учреждений, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы, и их объектов из внутренних войск МВД России переданы УИС.

13.01.1996г. одобрена «Концепция реорганизации уголовно-исполнительной системы МВД России на период до 2005г.», многие положения которой нашли свое закрепление в новом Уголовно-исполнительном кодексе и других нормативных актах. Значительная часть намеченных мероприятий выполнена.

Наряду с этим все отчетливее проявлялись негативные стороны нахождения УИС в составе МВД России. Исполнение наказаний никогда не являлось первостепенной задачей для органов внутренних дел, а в период осложнения общей криминогенной ситуации в стране, возникновения региональных очагов вооруженных конфликтов и т.п. она и вовсе отошла на задний план. В этот нелегкий период средства, выделяемые государством на содержание УИС, расходовались МВД на другие цели.

В сентябре 1998г. УИС переведена из состава органов внутренних дел в ведение Министерства юстиции Российской Федерации. После перехода уголовно-исполнительной системы в ведение Минюста России положение существенно изменилось к лучшему. УИС стала одной из самых приоритетных служб этого министерства, что позволило осуществить первоочередные меры по её укреплению.

Главное управление исполнения наказаний Минюста России
9.03.2004г. преобразовано в Федеральную службу исполнения наказаний РФ.
Утверждено Положение о Министерстве юстиции Российской Федерации,
Положение о Федеральной службе исполнения наказания. Указом Президента
Российской Федерации от 02.12.2005г. утвержден геральдический знак-эмблема
Федеральной службы исполнения наказаний.

Федеральная целевая программа «Развитие уголовно-исполнительной системы
(2007–2016 годы)» принята в сентябре 2006г.

Фактически во всех структурах УИС проведена модернизация. Но, уголовно-исполнительная система во многом сохранила прежние принципы в организации деятельности. Не учитывалось современное состояние экономики, интеграция нашей страны в международное правовое поле, международные стандарты работы с заключенными, изменения в гражданском обществе. Поэтому потребовались новые реформы в данной сфере.

Для реализации этих целей была принята Концепция развития уголовно-исполнительной системы Российской Федерации до 2020 года. Концепция предусматривает основные направления, формы и методы совершенствования и развития уголовно-исполнительной системы, ее взаимосвязь с государственными органами и институтами гражданского общества, обеспечивающую функционирование уголовно-исполнительной системы на период до 2020 года.

Основными целями Концепции обозначены следующие:

1. совершенствование деятельности учреждений и органов, исполняющих наказания, с учетом международных стандартов и потребностей общественного развития;
2. 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;
3. гуманизация условий содержания лиц, заключенных под стражу, и лиц, отбывающих наказание в виде лишения свободы, повышение гарантий соблюдения их прав и законных интересов в соответствии с международными стандартами.

За последние годы учреждениями и органами УИС проделана огромная работа по совершенствованию их деятельности. Решен ряд задач и проблем, направленных на либерализацию уголовно-исполнительной политики, гуманизацию исполнения наказания, созданы предпосылки для внедрения концептуально новой программы пенитенциарной деятельности.

Реализуется курс на декриминализацию общества, расширение видов наказаний, альтернативных лишению свободы, улучшение условий содержания осужденных и подследственных.

При Федеральной службе исполнения наказаний и ее территориальных органах во всех субъектах Российской Федерации созданы общественные советы для привлечения общественности к решению вопросов, связанных с деятельностью уголовно-исполнительной системы, и помощи лицам, осужденным за совершение преступлений, в обеспечении их нормальными условиями жизнедеятельности.

Продолжается работа по совершенствованию кадрового обеспечения УИС. Работа кадровых аппаратов ФСИН России направлена на сохранение высокопрофессионального, стабильного, оптимально сбалансированного кадрового состава, наиболее полно соответствующего современным и прогнозируемым условиям, способного эффективно решать поставленные задачи. Совершенствуется нормативная база, регламентирующая работу с кадрами ФСИН России, в 2014–2016 гг. осуществлен комплекс мероприятий по совершенствованию организационно-штатного построения учреждений и органов УИС.

Таким образом, резюмируем, что становление и развитие отечественной уголовно-исполнительной системы - это трудная, многоступенчатая работа по созданию нормативно-правовых актов деятельности органов и учреждений, которые исполняют уголовные наказания, касающихся гуманизации исполнения наказания, улучшения содержания подозреваемых и обвиняемых.

В процессе разработки и реализации стратегии развития УИС были выявлены проблемы, на которые необходимо направить управленческое воздействие, для того, чтобы осуществить переход системы на более высокий уровень развития. Это позволило бы уголовно-исполнительной системе эффективнее решать сложные задачи в сфере организации исполнения наказаний.

Заключение.

С позиций уголовно-исполнительной политики исправительная система России представляет собой единый комплекс исполнения мер уголовно-правового характера и применения в этот период к виновным исправительного воздействия. Исправительное воздействие, непосредственно влияющее на правовое положение осужденных, представляет собой систему установленных законом основных средств исправления виновных: применение к ним мер поощрения, взыскания, безопасности, а также проведение мероприятий, направленных на их бытовое и трудовое устройство по отбытии наказания (мер социальной адаптации).

Уголовно-исполнительная политика обладает всеми чертами, свойственными политике государства. Формами ее выражения являются законодательство и другие нормативные акты, регламентирующие правовое положение осужденных, а также органов, учреждений, организаций и отдельных граждан, обеспечивающих его. Данная политика зависит от уровня социально-экономического положения в стране.

Уголовно-исполнительная политика России гуманна в своей основе и отражает морально-нравственные принципы общества на современном этапе его развития. Мораль непосредственно влияет на содержание норм уголовно-исполнительного права. Неотвратимость ответственности - основное направление борьбы с преступностью.

В рамках уголовно-исполнительной политики необходима ориентация на разумное сочетание комплекса карательных и исправительных мероприятий, которые, с точки зрения здравого смысла, способны содействовать достижению цели становления виновного на путь исправления. В ряде случаев доверие, оказанное виновному в процессе отбывания наказания, может иметь эффект, который не произвели бы никакие постановления закона и властей.

В рамках уголовно-исполнительной политики в настоящее время разрабатываются и принимаются неотложные меры по охране здоровья осужденных, лиц, заключенных под стражу, оказанию им специализированной противотуберкулезной и иной помощи, обеспечению исправительных учреждений и СИЗО России необходимым оборудованием, медицинским персоналом и лекарствами.

Актуальны сегодня вопросы бытового и трудового устройства большинства осужденных, особенно лиц, освобождаемых из мест лишения свободы. Пока меры социальной адаптации осужденных, разработанные в нормативных актах, далеко

не всегда реализуются на практике. Но это одно из направлений уголовно-исполнительной политики, содействующее закреплению результатов действия исправительной системы, одно из средств предотвращения рецидива. Задача уголовно-исполнительной политики в этой части - содействие бывшим преступникам в возвращении к нормальной жизни в обществе. Этому курсу должны держаться все звенья государственных и негосударственных структур, различных общественных формирований, граждан в сфере борьбы с преступностью.

Таким образом, содержание уголовно-исполнительной политики образуют вырабатываемые ею и рассмотренные выше основные направления деятельности государственных, негосударственных структур, общества в целом по определению и обеспечению правового положения осужденных и лиц, заключенных под стражу.