

# КОНЦЕПЦИЯ РАЗВИТИЯ УИС РФ КАК ДОКТРИНАЛЬНЫЙ ИСТОЧНИК ПЕНИТЕНЦИАРНОГО ПРАВА

© 2012 Р. А. Ромашов

доктор юридических наук, профессор,  
заслуженный деятель науки РФ  
Самарский юридический институт ФСИН России

© 2012 Е. В. Ермакова

Самарский юридический институт ФСИН России

*В статье рассматривается проблема соотношения дискуссионного понятия «правовая доктрина» с понятием «доктринальный правовой акт», анализируются виды доктринальных источников современного российского права, исследуется вопрос о месте Концепции развития уголовно-исполнительной системы Российской Федерации до 2020 г. в системе источников пенитенциарного права.*

## 1. Понятие правовой доктрины и доктринального правового акта.

В теории права в качестве юридических форм выражения и закрепления правовых предписаний традиционно называют обычаи, договоры, прецеденты и нормативно-правовые акты. Понятие правовой доктрины относится к числу дискуссионных и, как правило, используется при характеристике системы «общего» англо-саксонского права. Под правовой доктриной<sup>1</sup> чаще всего понимается точка зрения авторитетного ученого-юриста, на которую суд может ссылаться при вынесении решения в случаях, когда имеет место пробел в праве. В таком понимании правовая доктрина известна уже на ранних этапах развития права. В 426 г. н. э. в Риме был принят специальный закон, согласно которому положения работ наиболее известных юристов: Папиниана, Гая, Павла, Ульпиана и Модестина – признавались обязательными для судей. Это означало, что решение по делу судья мог выносить не только на основании действовавших в то время законов, но и ссылаясь на высказывания указанных юристов<sup>2</sup>.

В настоящий период среди российских ученых-юристов отсутствует единство во взглядах как на понимание правовой доктрины, так и на определение ее места в источниковом системе национального и международного права. По мнению А. А. Васильева, «правовая доктрина создается учеными-юристами, тогда как нормативно-правовые акты и договоры, юридические прецеденты и судебная практика формируются специально уполномоченными государственными органами»<sup>3</sup>. Иной позиции придерживаются С. А. Дробышевский и Т. Н. Данцева. Названные авторы полагают, что «в силу явного или молчаливого приказа суверена формальным источником права может стать текст, содержанием которого является мнение определенного лица или их группы по проблемам правового регулирования общественных отношений. В этом случае в рассматриваемом тексте формулируются новые юридические правила. Сам же он в качестве формального источника права в юридической литературе называется правовой доктриной»<sup>4</sup>.

На наш взгляд, в формально-юридическом смысле правовая доктрина представляет собой правовой акт, содержащий наиболее общие положения и принципы, посредством которых определяются основополагающие направления развития общественных отношений в рамках определенной сферы правового регулирования, задаются перспективные цели и задачи, выделяются этапы и стадии, прогнозируются предполагаемые промежуточные и

конечные результаты реформационного процесса. Иными словами, правовая доктрина представляет собой основание и программу реформы, планируемой и осуществляемой в той или иной области государственной деятельности. В таком понимании применительно к технико-юридическим аспектам правотворчества и правоприменения более точным будет использование понятия «доктринальный правовой акт».

В качестве признаков доктринального правового акта следует выделить:

- документальную форму выражения и правовую атрибутивность;
- непосредственную связь с государством;
- особый порядок разработки и принятия;
- отсутствие прямой юридической силы в процессе реализации.

*Документальная форма выражения и правовая атрибутивность* доктринального правового акта означает, что он должен быть представлен специфическим документом, обладающим определенными официальными атрибутами: названием, местом принятия (утверждения), наименованием государственного органа (должностного лица), осуществившего промульгацию документа.

*Непосредственная связь доктринального акта с государством* заключается, прежде всего, в том, что он представляет собой совокупность официальных взглядов (установок) на определенную область государственного строительства (государственной деятельности). Государство легализует правовую доктрину и гарантирует ее реализацию в установленные сроки.

Говоря об *особом порядке разработки и принятия доктринального правового акта*, следует, прежде всего, иметь в виду, что структура и содержание проекта будущего документа (по сути своей сама правовая доктрина) определяются ведущими учеными и практическими специалистами, имеющими научный и профессиональный авторитет и существенные наработки в области предмета доктринального регулирования. Подготовленный проект доктринального акта представляется на утверждение органа (должностного лица) государственной власти, наделенного соответствующими полномочиями.

*Отсутствие прямой юридической силы доктринального акта в процессе его реализации* означает, что сам по себе документ, в котором излагаются доктринальные положения и принципы, не может быть использован в процессе правового регулирования в качестве средства непосредственного правового воздействия на общественные отношения. Реализация правовой доктрины достигается за счет осуществления комплекса политических, экономических, социальных, информационных, собственно юридических и других мер, направленных на обеспечение динамического политико-правового развития Российской Федерации.

## 2. Соотношение понятий «правовая доктрина» и «доктринальный правовой акт».

Правовая доктрина как совокупность взглядов авторитетных ученых на определенную правовую проблему может быть отнесена к субстанциональным правовым категориям, не имеющим определенной документальной формы юридического закрепления. В данном случае представляется уместной аналогия правовой доктрины и правовой школы. И в доктрине, и в школе за основу признания высказываемой точки зрения принимается авторитет ученого, признание и творческое развитие его научных взглядов последователями-апологетами, а также степень внедрения полученных в ходе научно-исследовательской деятельности результатов (продуктов) в правовую науку и юридическую практику. Научная доктрина и школа всегда являются авторскими, при этом в рамках того или иного научного направления допустим и, более того, предполагаем плюрализм мнений и

позиций, высказываемых относительно рассматриваемого предмета. Доктринальный правовой акт в основе своей содержит совокупность «официальных взглядов (установок)», субъективное авторство которых определить достаточно сложно. Документальная форма доктринального правового акта характеризуется четкой структурой, исключающей (либо, по крайней мере, минимизирующей) противоречия и логические несоответствия, присущие научной правовой доктрине, в рамках которой объединяются, но не сливаются в одну «официальную» различные точки зрения различных ученых.

Правовая доктрина, несомненно, зависит от политико-правовой обстановки, сложившейся в определенном государстве на определенном этапе исторического развития. Однако говорить о том, что в основу формирования доктрины положена исключительно воля государства, все-таки нельзя. И доктрина, и школа по природе своей связаны, в первую очередь, с инициативой отдельных ученых и научных коллективов и только потом – с государственным признанием и поддержкой. Более того, в ряде ситуаций государство может отрицательно относиться к той или иной правовой доктрине, провозглашая ее «псевдонаучность» либо, более того, противозаконность. В частности, в условиях советской юриспруденции довлела доктрина нормативистского права, в рамках которой фактически отождествлялись право и закон. При этом доктрина естественного права, способного при определенных обстоятельствах противостоять государственной законности, объявлялась «буржуазной» и, как следствие, «лженаучной». Такое же отношение было и к доктрине прав человека, закреплявшей приоритет прав и свобод личности по отношению к публичным интересам государства. В отличие от доктрины доктринальный правовой акт представляет собой продукт государственного правотворчества, его разработка и принятие иницируются государством. Государство также является основным гарантом реализации закрепленной в данном акте доктрины. Понятно, что идеи, положенные в основу доктринального правового акта, представляют собой отражение официальной государственной идеологии и не могут вступать с ней в противоречие.

Можно сделать вывод, что правовая доктрина и доктринальный правовой акт соотносятся как содержание и форма, субстанция и конструкция. Такое единство позволяет рассматривать названные категории в качестве структурно-функциональных элементов специфического вида формальных источников права – доктринальных источников.

### 3. Виды доктринальных источников современного российского права.

В качестве видов доктринальных источников современного российского права выступают стратегия, доктрина и концепция. С точки зрения формальной логики основополагающим доктринальным источником права должна являться стратегия. Доктрины и концепции призваны конкретизировать стратегические направления развития, определять цели, задачи, этапы, промежуточные и окончательные результаты планируемых реформ. Однако в практике современного российского законодательства четкой дифференциации понятий «стратегия», «доктрина» и «концепция» в настоящий период не осуществляется. В частности, из текста Военной доктрины Российской Федерации (утверждена Указом Президента РФ от 5 февраля 2010 г.) следует, что в ней конкретизируются применительно к военной сфере установки Концепции национальной безопасности Российской Федерации (утверждена Указом Президента РФ от 10 января 2000 г. № 24). Таким образом, получается, что Военная доктрина – документ производный, а значит, в юридическом смысле, нижестоящий по отношению к Концепции национальной безопасности. Вместе с тем наряду с Концепцией национальной безопасности Российской Федерации существует одноименная Стратегия (утверждена Указом Президента

Российской Федерации от 12 мая 2009 г. № 5). Каким образом соотносятся Стратегия и Концепция национальной безопасности Российской Федерации с ее военной доктриной неясно, поскольку и в Доктрине, и в Концепции Стратегия не упоминается. Кроме того, отсутствует единство в понимании юридической техники утверждения стратегий, доктрин и концепций. Все вышеназванные виды доктринальных правовых актов утверждались указами Президента Российской Федерации. Также указами Президента утверждены Стратегия государственной антинаркотической политики Российской Федерации (Указ от 9 июня 2010 г. № 690); Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации (Указ от 13 июня 2012 г.). Вместе с тем Стратегия государственной молодежной политики в Российской Федерации утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 18 декабря 2006 г. № 1760-р. Таким же образом утверждена Концепция развития уголовно-исполнительной системы Российской Федерации до 2020 г. (утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 14 октября 2010 г. № 1772-р).

Вопрос «Почему одни доктринальные акты утверждаются указами Президента страны, а другие – распоряжениями Правительства?» – остается без ответа.

Существующая неопределенность в вопросах соотношения доктринальных источников современного российского права серьезным образом затрудняет определение их видовой иерархии в российской политико-правовой системе и, как следствие, снижает эффективность реализации доктринальных положений.

4. Место Концепции развития уголовно-исполнительной системы Российской Федерации до 2020 г. в системе источников пенитенциарного права.

Прежде чем перейти непосредственно к определению места Концепции развития уголовно-исполнительной системы Российской Федерации до 2020 г. в системе источников российского пенитенциарного права, следует дать общую характеристику самого пенитенциарного права и системы его источников.

*Пенитенциарное право* – регулятивно-охранительная система, объединяющая юридические нормы, в которых закрепляются правила возможного, должного, недопустимого поведения субъектов пенитенциарных отношений (пенитенциарные правовые нормы), определяются механизмы их реализации и устанавливаются меры ответственности в отношении правонарушителей.

Критерием объединения норм в межотраслевую общность пенитенциарного права выступает предмет правового регулирования – пенитенциарные институты (материальные и процессуальные) и пенитенциарные отношения (публичные и частные), в совокупности образующие пенитенциарную сферу. В качестве методов правового регулирования в пенитенциарном праве задействуются как императивные, так и диспозитивные методы, применяемые в различных отраслях права (уголовного преследования и правосудия, администрирования, юридического сопровождения и защиты, договорного регулирования и т.д.).

Пенитенциарное право принимается и применяется для профилактики, выявления и эффективного противодействия угрозам, представляющим пенитенциарную опасность как для уголовно-исполнительной системы в целом, так и для тех, кто в процессе своей жизнедеятельности сталкивается с продуцируемой этой системой агрессией (это могут быть как лица, непосредственно вовлеченные в пенитенциарные отношения: осужденные и сотрудники УИС, так и те, кто имеет к пенитенциарной среде опосредованное отношение: родственники осужденных и сотрудников УИС, представители правоохранительных и судебных органов, общественных и религиозных организаций).

Посредством пенитенциарного права решаются следующие задачи:

– определяются цели применения наказания, а также цели функционирования и реформирования УИС;

– устанавливаются виды и меры наказаний, а также материальные (нормативно-правовые акты, специализированные учреждения) и процессуальные (мероприятия по осуществлению охраны, режима и надзора) основания их реализации;

– закрепляются механизмы управления, регламентирующие порядок функционирования учреждений УИС, а также их взаимодействие с другими структурными подразделениями государства и институтами гражданского общества;

– регулируются вопросы, связанные с деятельностью социальных лифтов и пост-пенитенциарной социальной адаптацией и ресоциализацией ранее подвергшихся уголовному преследованию лиц.

Специфика целей и задач, стоящих перед пенитенциарным правом, равно как обособленность общественных отношений, в комплексе образующих предмет правового регулирования этой межотраслевой нормативной общности, позволяют говорить о пенитенциарном праве как о самостоятельном элементе системы права. Представляется, что в настоящий период именно пенитенциарное право следует рассматривать в качестве основного средства обеспечения пенитенциарной безопасности во всех ее формах и на всех уровнях.

Говоря о видах источников российского пенитенциарного права, следует выделять нормативные правовые акты (пенитенциарное законодательство); нормативные правовые акты локального (ведомственного) нормотворчества; нормативные договоры; судебные прецеденты; доктринальные акты.

Традиционно в качестве основного источника отечественного права рассматривается *нормативный правовой акт* – официальный документ, принимаемый от имени государства в порядке установленной государством нормотворческой деятельности, содержащий правила поведения обобщенного характера (нормы права), оказывающий регулятивно-охранительное воздействие на неперсонифицированный круг субъектов права<sup>5</sup>. Совокупность нормативных правовых актов, регламентирующих пенитенциарные отношения и действующих в пределах государственной юрисдикции, образует *систему национального пенитенциарного законодательства*.

Комплексный характер предмета пенитенциарного права, объединяющего институты и отношения, урегулированные нормами различных правовых отраслей, предопределяет возможность рассмотрения в качестве законодательных источников названного научного направления наряду с актами уголовно-исполнительного законодательства и прежде всего УИК России, других отраслевых кодексов: Уголовного, Гражданского, Трудового, Кодекса об административных правонарушениях и др. Наряду с отраслевыми кодифицированными актами в качестве источников пенитенциарного права рассматриваются федеральные законы межотраслевого характера: законы Российской Федерации «Об оружии» от 13 декабря 1996 г. № 150-ФЗ, «Об оперативно-розыскной деятельности» от 12 августа 1995 г. № 144-ФЗ и др.

Законами, непосредственно направленными на регулирование деятельности учреждений и органов, исполняющих наказания, являются законы Российской Федерации «Об учреждениях и органах, исполняющих наказания в виде лишения свободы» от 21 июля 1993 г. № 5473-1; «О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений» от 15 июля 1995 г. № 103-ФЗ.

Вместе с законами в систему национального пенитенциарного законодательства России входят подзаконные нормативные правовые акты, предписания которых направлены на конкретизацию законов и создание механизмов их практической реализации.

В системе подзаконных источников пенитенциарного права наибольшей юридической силой обладают указы Президента России, и прежде всего, Указ «Вопросы Федеральной службы исполнения наказаний» от 13.10.2004 г. № 1314, которым утверждено Положение о Федеральной службе исполнения наказаний.

Далее в системе подзаконных источников следуют постановления Правительства Российской Федерации. В частности, деятельность пенитенциарных учреждений, осуществляющих исполнение наказаний, не связанных с изоляцией от общества, регламентирована Положением об уголовно-исполнительных инспекциях, утвержденным Постановлением Правительства РФ «Об утверждении Положения об уголовно-исполнительных инспекциях и нормативах их штатной численности» 16 июня 1997 г. № 729; примерное положение о социально-реабилитационном центре для несовершеннолетних, утверждено Постановлением Правительства РФ «Об утверждении примерных положений о специализированных учреждениях для несовершеннолетних, нуждающихся в социальной реабилитации» от 27.11.2000 г. № 896.

Также к числу подзаконных нормативных правовых актов относятся акты локального (ведомственного) нормотворчества. Специфика этого вида источников пенитенциарного права определяется, прежде всего тем, что они ограничены в своем действии в пространстве и по кругу лиц, юрисдикцией Министерства юстиции РФ и его структурного подразделения – ФСИН России. К числу локальных (ведомственных) актов относятся, в частности: Положение о следственном изоляторе уголовно-исполнительной системы Министерства юстиции РФ, утверждено приказом министра юстиции РФ от 25 января 1999 г. № 20; Инструкция о надзоре за осужденными в исправительных колониях, утверждена приказом Министра юстиции от 7 марта 2000 г. № 83; Правила внутреннего распорядка следственных изоляторов уголовно-исполнительной системы, утверждены приказом министра юстиции РФ от 14 октября 2005 г. № 189; Правила внутреннего распорядка исправительных учреждений, утверждены приказом Министерства юстиции РФ от 3 ноября 2005 г. № 205; Свод профессионально-этических норм служебного поведения сотрудника уголовно-исполнительной системы, утвержден приказом директора от 24 мая 2010 г. № 240 и др.

Значимое место в системе источников современного российского пенитенциарного права занимает *нормативный договор* – материальная форма соглашения двух и более субъектов права, заключаемого для получения юридически значимых результатов и распространяющего свое регулятивно-охранительное воздействие на персонализированный круг субъектов договорных отношений<sup>6</sup>.

В ст. 3 УИК России определяется, что «уголовно-исполнительное законодательство Российской Федерации и практика его применения основываются на Конституции Российской Федерации, общепризнанных принципах и нормах международного права и международных договорах (курсив авт.) Российской Федерации, являющихся составной частью правовой системы Российской Федерации. Если международным договором Российской Федерации установлены иные правила исполнения наказаний и обращения с осужденными, чем предусмотренные уголовно-исполнительным законодательством Российской Федерации, то применяются правила международного договора». Таким образом, в иерархии источников российского пенитенциарного права междуна-

родные нормативные договоры обладают большей юридической силой по сравнению с нормативными правовыми актами пенитенциарного законодательства.

Вступление России в Совет Европы (1996 г.) и ратификация ею Конвенции о защите прав человека и основных свобод и протоколов к ней (1998 г.) возложили на нашу страну обязанность поддерживать и обеспечивать уровень защиты прав и свобод человека и гражданина в соответствии с требованиями международных стандартов, а также выполнять решения Европейского суда по правам человека в данной области. В связи с этим в число источников пенитенциарного права России следует включить *судебные прецеденты* – судебные решения, принимаемые по конкретным делам и используемые в качестве эталона (образца) при рассмотрении последующих аналогичных дел<sup>7</sup>. На прецедентный характер решений ЕСПЧ обращается внимание в указаниях директора ФСИН России «О выполнении постановления Европейского суда по правам человека». К примеру, в указании от 11.07.2011 г. № 13-12835-01 директор ФСИН России, подчеркивая «прецедентный характер решений ЕСПЧ и обязательность их выполнения для государств – членов Совета Европы», требует в рамках выполнения постановления ЕСПЧ по делу № 41833/04 «Евгений Алексеенко против Российской Федерации» «обеспечить контроль за созданием осужденным и лицам, содержащимся под стражей, условий содержания, соответствующих нормам международного права, положениям международных договоров Российской Федерации». В приведенном примере судебное решение, принятое по конкретному делу, рассматривается в качестве нормативного предписания, определяющего ряд требований в области защиты прав человека и гражданина, распространяющихся на неперсонифицированный круг учреждений и сотрудников УИС России.

В 2010 г. в России была начата масштабная реформа уголовно-исполнительной системы, что актуализировало проблему научного моделирования содержания и этапов реформационного процесса и прогнозирования ожидаемых результатов, а это, в свою очередь, потребовало включения в систему источников пенитенциарного права доктринальных актов, определяющих основные цели, задачи, принципы и этапы реформирования отечественной пенитенциарной системы. Наиболее важным доктринальным источником пенитенциарного права является Концепция развития уголовно-исполнительной системы Российской Федерации до 2020 г., утвержденная распоряжением Правительства Российской Федерации от 14 октября 2010 г. № 1772-р (далее Концепция).

Концепция представляет собой документ, включающий шесть разделов, в рамках которых дается общая характеристика современного состояния уголовно-исполнительной системы России, определяются цели и задачи ее реформирования, а также основные направления развития в ходе реформационного процесса. Также в Концепции закрепляются этапы и ожидаемые результаты проводимой реформы и ее финансовое обеспечение.

В настоящий период уголовно-исполнительная система России представляет собой организационно-функциональный комплекс, объединяющий разнопрофильные учреждения, аттестованных сотрудников, вольнонаемных работников, спецконтингент (осужденных), по своим масштабам и численности ассоциируемом с «государством в государстве»<sup>8</sup>. Наряду с реализацией функции исполнения уголовных наказаний уголовно-исполнительная система выполняет задачи, связанные с конвоированием осужденных и лиц, содержащихся под стражей, их медицинским обслуживанием, обеспечением трудовой занятости, образованием, ресоциализацией и т.п.

Взятый в 90-х гг. прошлого века курс на демократизацию политико-правовой жизни российского государства и общества обусловил необходимость переосмысления места и роли уголовно-исполнительной системы в государственном механизме.

В Концепции определяются основные целевые установки, «задающие» функциональные приоритеты УИС современной России.

Основными целями проводимой реформы являются:

- повышение эффективности работы учреждений и органов, исполняющих наказания, до уровня европейских стандартов обращения с осужденными и потребностей общественного развития;

- сокращение рецидива преступлений, совершенных лицами, отбывшими наказание в виде лишения свободы, за счет повышения эффективности социальной и психологической работы в местах лишения свободы и развития системы постпенитенциарной помощи таким лицам;

- гуманизация условий содержания лиц, заключенных под стражу, и лиц, отбывающих наказание в виде лишения свободы, повышение гарантий соблюдения их прав и законных интересов.

В перечисленных целях выражается сущность осуществляемых реформационных преобразований: смещение руководящих акцентов в деятельности УИС с карательного к пенитенциарному воздействию на осужденных. Авторы Концепции совершенно справедливо полагают, что сокращения пенитенциарного рецидива можно достичь не столько за счет ужесточения наказаний и увеличения их сроков, сколько путем последовательной гуманизации жизнедеятельности осужденных с их одновременной ресоциализацией.

Достижение поставленных целей связано с решением ряда задач, среди которых наиболее важными представляются:

- совершенствование уголовно-исполнительной политики (организации исполнения наказаний), направленной на социализацию осужденных;

- изменение структуры уголовно-исполнительной системы, создание новых видов учреждений, осуществляющих исполнение наказаний в виде лишения свободы, отказ от коллективной формы содержания осужденных;

- осуществление раздельного содержания осужденных с учетом тяжести совершенного преступления и криминологической характеристики осужденного;

- изменение идеологии применения основных средств исправления осужденных в местах лишения свободы с усилением психолого-педагогической работы с личностью и подготовки ее к жизни в обществе;

- разработка форм проведения воспитательной работы, организации образовательного процесса и трудовой занятости осужденных в новых условиях отбывания наказания;

- модернизация и оптимизация системы охраны исправительных учреждений и следственных изоляторов, укрепление материальной базы следственных изоляторов, исправительных учреждений, уголовно-исполнительных инспекций;

- повышение эффективности управления уголовно-исполнительной системой с учетом ее новой структуры, в том числе путем формирования современной информационной и телекоммуникационной инфраструктуры;

- расширение сферы применения наказаний и иных мер, не связанных с лишением свободы;

- обеспечение необходимого уровня социальной защиты работников уголовно-исполнительной системы;

- внедрение современных технологий и технических средств в практику исполнения наказаний;
- совершенствование ведомственного контроля за деятельностью уголовно-исполнительной системы, обеспечение гласности в деятельности уголовно-исполнительной системы, ее подконтрольности институтам гражданского общества, создание условий для участия общественности в решении стоящих перед уголовно-исполнительной системой задач;
- развитие международного сотрудничества с пенитенциарными системами иностранных государств, международными органами и неправительственными организациями.

Поставленные задачи наполняются содержательной конкретикой в третьем разделе Концепции, характеризующим основные направления развития УИС в процессе реформирования, в совокупности со вторым разделом, отражающим суть планируемых и проводимых в уголовно-исполнительной системе реформационных преобразований.

В качестве ожидаемого результата реформы Концепция определяет повышение эффективности деятельности уголовно-исполнительной системы, направленной на достижение целей наказания и минимизации негативных социальных последствий, связанных с изоляцией осужденных от общества.

Реализация Концепции предполагает три этапа: 2010 – 2012 гг.; 2013 – 2016 гг.; 2016 – 2020 гг.

В рамках первого этапа должна быть осуществлена основная подготовительная работа: утверждение и конкретизация плана перспективных мероприятий, разработка и принятие законодательных актов, регламентирующих деятельность уголовно-исполнительной системы в реформационный и пореформенный периоды; разработка и экспериментальная апробация новых механизмов регулятивно-охранительной деятельности в пенитенциарной сфере.

На втором этапе должен быть осуществлен основной объем организационных и структурных преобразований уголовно-исполнительной системы, касающихся репрофилирования исправительных учреждений «советского типа» в учреждения, отвечающие международным стандартам содержания осужденных. Одновременно с инженерно-техническими преобразованиями должны происходить реформационные изменения в области социального сознания и поведения. На смену репрессивно-карательной идеологии деятельности уголовно-исполнительной системы должна прийти пенитенциарная – ориентированная на формирование у осужденных потребности и целеустремленности к покаянию, исправлению, ресоциализации.

Третий этап реформы посвящен завершению плановых и программных мероприятий по основным направлениям деятельности уголовно-исполнительной системы, предусмотренных Концепцией, а также планированию развития уголовно-исполнительной системы на последующие годы.

Финансирование мероприятий, предусмотренных Концепцией, предполагается осуществить за счет средств федерального бюджета в пределах бюджетных ассигнований, предусмотренных в федеральном бюджете на указанные цели.

Анализ структуры и содержания Концепции позволяет констатировать ее выгодное отличие от других доктринальных правовых актов, действующих в рамках отечественной правовой системы и в большинстве своем носящих абстрагированный от жиз-

ненных реалий характер. Представляя собой основополагающий доктринальный источник пенитенциарного права современной России, Концепция оперирует фактическим материалом (информацией о современном состоянии УИС, существующих учреждениях и их наполнении, реализуемых на данном этапе функций). Она имеет осязаемые цели, достижение которых связывается с решением конкретных задач в рамках выделенных направлений деятельности, предполагающей достижение определенных конечных результатов, которые могут быть подвержены формальной оценке и способны выступить в качестве эмпирической доказательной базы успеха либо неуспеха проводимой реформы и, как следствие, показателем правильности либо ошибочности гипотетических взглядов и позиций авторов самой Концепции.

<sup>1</sup> Доктрина (лат. *Doktrina* – учение) – научная или философская теория, руководящий теоретический или политический принцип. Система официальных государственных положений об определенном виде государственной деятельности. Современный толковый словарь русского языка / гл. ред. С. А. Кузнецов. – СПб.: Норинт, 2004. – С. 168.

<sup>2</sup> См.: Червонюк В. И. Теория государства и права: учебник. – М.: ИНФРА-М, 2009. – С. 272.

<sup>3</sup> Васильев А. А. Соотношение правовой доктрины с иными источниками права // Источники права: проблемы теории и практики: материалы конференции. – М.: РАП, 2008. – С. 218.

<sup>4</sup> Дробышевский С. А., Данцева Т. Н. Формальные источники права. – М.: Норма; ИНФРА-М, 2011. – С. 114.

<sup>5</sup> Ромашов Р. А. Теория государства и права: краткий курс. – 2-е изд. – СПб.: Питер, 2010. – С. 138.

<sup>6</sup> Там же. – С. 136.

<sup>7</sup> Там же.

<sup>8</sup> На 1 сентября 2010 г. пенитенциарная система России включала 755 исправительных колоний, 227 СИЗО и 165 помещений, функционирующих в режиме следственных изоляторов, 7 тюрем, 62 воспитательные колонии для несовершеннолетних. При 47 женских колониях действовали 13 домов ребенка. Также действовали 2467 уголовно-исполнительных инспекций для осужденных, приговоры которых не связаны с лишением свободы.

Помимо медицинских частей при каждом исправительном учреждении, функционировали 133 больницы и специализированные лечебные исправительные учреждения (59 ИУ для больных туберкулезом и 9 – для наркоманов).

Уголовно-исполнительная система включает также 207 федеральных государственных унитарных предприятий, 526 центров трудовой адаптации, 38 лечебно-производственных и 43 учебно-производственных мастерских. При колониях работают 315 вечерних школ, 339 профучилищ и 521 учебно-консультационный пункт.

В колониях действуют 523 храма и 705 молитвенных комнат. В январе 2011 г. молельная комната для мусульман открылась в московском СИЗО № 2 («Бутырка», здесь ислам исповедуют около 35 % обитателей), запланировано открыть молельную комнату для иудеев. В сентябре 2011 г. началась апробация идеи включения в штат учреждений ФСИН тюремных священников.

Для обеспечения работы всех объектов уголовно-исполнительной системы задействованы 347,1 тыс. человек персонала (из них 257,1 тыс. аттестованных сотрудников и 7,1 тыс. переменного состава). В целях безопасности и осуществления изоляции осужденных в учреждениях УИС эксплуатируется около 40 тыс. единиц основных технических средств охраны и надзора, 14,8 тыс. видеокamer, около 1 тыс. км основного ограждения и 1,7 тыс. км противопобеговых заграждений. См.: [http://www.memoid.ru/node/Penitenciamaya\\_sistema\\_sovremennoj\\_Rossii](http://www.memoid.ru/node/Penitenciamaya_sistema_sovremennoj_Rossii).