

ISSN 2686-9764

Том 15, № 1 (53)  
2021

# ПЕНИТЕНЦИАРНАЯ НАУКА



**научно-практический журнал**

Вологодского института права и экономики  
Федеральной службы исполнения наказаний



**scientific and practical journal**

of the Vologda Institute of Law and Economics  
of the Federal Penal Service

Volume 15, № 1 (53)  
2021

# PENITENTIARY SCIENCE

# ПЕНИТЕНЦИАРНАЯ НАУКА

ISSN 2686-9764  
Том 15, № 1 (53)  
2021

научно-практический журнал  
Вологодского института права и экономики  
Федеральной службы исполнения наказаний

Научно-практический журнал

«Пенитенциарная наука»  
издается с 2007 года,  
до августа 2019 года  
выпускался под названием  
«Вестник института:  
преступление, наказание,  
исправление»

Учредитель:  
ВИПЭ ФСИН России  
Журнал  
зарегистрирован  
в Федеральной службе  
по надзору в сфере связи,  
информационных технологий  
и массовых коммуникаций.

Свидетельство  
о регистрации средства мас-  
совой информации  
ПИ № ФС77-76598  
от 15.08.2019  
ISSN 2686-9764

Журнал размещается  
в следующих реферативных и  
полнотекстовых базах данных:  
EBSCOhost, WorldCat, East  
View Information Services,  
Российский индекс научного  
цитирования (РИНЦ), научная  
электронная библиотека  
«КиберЛенинка»

Все права защищены.  
Перепечатка материалов  
только с разрешения редак-  
ции журнала. Авторские  
материалы рецензируются  
и не возвращаются.  
Редакция сохраняет  
за собой право  
производить сокращения  
и редакционные изменения  
рукописи

Высказанные в статьях  
мнения и суждения могут  
не совпадать с точкой зрения  
редакции. Ответственность  
за подбор и изложение  
материалов несут авторы  
публикаций

Адрес редакции:  
160002, г. Вологда,  
ул. Щетинина, 2  
Адрес издателя:  
160002, г. Вологда,  
ул. Щетинина, 2  
Адрес типографии:  
160010, г. Вологда,  
ул. Кубинская, д. 16, кв. 74

Телефоны:  
(8172) 51-82-50, 51-46-12  
51-98-70

E-mail:  
vestnik-vipefsin@mail.ru

Сайт:  
<https://jurnauka-vipe.ru>

Подписной индекс 41253  
по Объединенному каталогу  
«Пресса России»  
Свободная цена

© ВИПЭ ФСИН России  
Дата выхода в свет:

31.03.2021  
Тираж 1000 экз.

## ГЛАВНЫЙ РЕДАКТОР:

**Харьковский Е. Л.** – начальник ВИПЭ ФСИН России, кандидат юридических наук, доцент.

## ОТВЕТСТВЕННЫЙ СЕКРЕТАРЬ:

**Караваева Ю. И.** – ученый секретарь ученого совета ВИПЭ ФСИН России, кандидат социологических наук.

## РЕДАКЦИОННЫЙ СОВЕТ:

**Антонян Ю. М.** – профессор кафедры уголовного права Московского государственного областного университета, доктор юридических наук, профессор, заслуженный деятель науки Российской Федерации;

**Беляева Л. И.** – профессор кафедры уголовного права и криминологии Академии управления МВД России, доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист Российской Федерации;

**Зауторова Э. В.** – профессор кафедры юридической психологии и педагогики ВИПЭ ФСИН России, доктор педагогических наук, профессор;

**Кругликов Л. Л.** – профессор кафедры уголовного права и криминологии Ярославского государственного университета им. П. Г. Демидова, доктор юридических наук, профессор, заслуженный деятель науки Российской Федерации, действительный член Международной академии наук высшей школы и Российской академии естественных наук;

**Мацкевич И. М.** – заведующий кафедрой криминологии и уголовно-исполнительного права Московского государственного юридического университета имени О. Е. Кутафина, доктор юридических наук, профессор, заслуженный деятель науки Российской Федерации;

**Мешко Г.** – профессор факультета уголовного правосудия и безопасности Университета Марибор (Словения), доктор, профессор криминологии;

**Поздняков В. М.** – профессор кафедры научных основ экстремальной психологии Московского государственного психолого-педагогического университета, доктор психологических наук, профессор;

**Селиверстов В. И.** – профессор кафедры уголовного права и криминологии Московского государственного университета им. М. В. Ломоносова, доктор юридических наук, профессор, заслуженный деятель науки Российской Федерации;

**Стоянов В.** – проректор по учебной работе Варненского свободного университета им. Черноризца Храбра (Болгария), доктор психологических наук, профессор;

**Чукмаитов Д. С.** – профессор кафедры уголовно-правовых дисциплин Жетысуского государственного университета им. И. Жансугурова (Республика Казахстан), доктор юридических наук, профессор;

**Шабанов В. Б.** – заведующий кафедрой криминалистики Белорусского государственного университета, доктор юридических наук, профессор.

## РЕДАКЦИОННАЯ КОЛЛЕГИЯ:

**Букалерева Л. А.** – заведующий кафедрой уголовного права, уголовного процесса и криминалистики Российского университета дружбы народов, профессор кафедры уголовного права и криминологии ВИПЭ ФСИН России, доктор юридических наук, профессор;

**Гаврилов Б. Я.** – профессор кафедры управления органами расследования преступлений Академии управления МВД России, доктор юридических наук, заслуженный юрист Российской Федерации, действительный член Петровской академии наук и искусств;

**Голодов П. В.** – профессор кафедры административно-правовых дисциплин ВИПЭ ФСИН России, кандидат юридических наук, доцент;

**Зубкова В. И.** – главный научный сотрудник лаборатории социально-правовых исследований и сравнительного правоведения Московского государственного университета им. М. В. Ломоносова, доктор юридических наук, профессор;

**Ищенко Е. П.** – заведующий кафедрой криминалистики Московского государственного юридического университета им. О. Е. Кутафина, доктор юридических наук, профессор, заслуженный деятель науки Российской Федерации;

**Ковтуненко Л. В.** – доцент кафедры уголовно-исполнительного и уголовного права Воронежского института ФСИН России, доктор педагогических наук, доцент;

**Козаев Н. Ш.** – профессор кафедры уголовного права и криминологии Краснодарского университета МВД России, доктор юридических наук, доцент;

**Козаченко И. Я.** – заведующий кафедрой уголовного права Уральского государственного юридического университета, доктор юридических наук, профессор, заслуженный деятель науки Российской Федерации;

**Кузьминых А. Л.** – профессор кафедры философии и истории ВИПЭ ФСИН России, доктор исторических наук, доцент;

**Мальшев К. Б.** – профессор кафедры юридической психологии и педагогики ВИПЭ ФСИН России, доктор психологических наук;

**Нагорных Р. В.** – профессор кафедры административно-правовых дисциплин ВИПЭ ФСИН России, доктор юридических наук, доцент;

**Панова О. Б.** – профессор кафедры юридической психологии и педагогики ВИПЭ ФСИН России, доктор педагогических наук, доцент;

**Пантелеева Н. В.** – заведующий кафедрой уголовного права и уголовного процесса Могилевского государственного университета им. А. А. Кулешова (Республика Беларусь), кандидат юридических наук, доцент;

**Поникаров В. А.** – профессор кафедры административного и финансового права Академии ФСИН России, доктор юридических наук, доцент;

**Ромашов Р. А.** – профессор кафедры государственно-правовых дисциплин ВИПЭ ФСИН России, доктор юридических наук, профессор, заслуженный деятель науки Российской Федерации;

**Сантасов А. Л.** – профессор кафедры гражданско-правовых дисциплин ВИПЭ ФСИН России, главный научный сотрудник научно-исследовательского отдела Московской академии Следственного комитета Российской Федерации, доктор юридических наук, доцент;

**Сочивко Д. В.** – профессор кафедры общей психологии Академии ФСИН России, доктор психологических наук, профессор;

**Старостин С. А.** – профессор кафедры административного права и процесса Московского государственного юридического университета им. О. Е. Кутафина, профессор кафедры административно-правовых дисциплин ВИПЭ ФСИН России, доктор юридических наук, профессор;

**Хатуяева В. В.** – заведующий кафедрой уголовно-процессуального права Центрального филиала Российского государственного университета правосудия, доктор юридических наук, доцент;

**Шатарлов А. С.** – профессор департамента дисциплин публичного права Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики», доктор юридических наук, профессор;

**Шмонин А. В.** – профессор кафедры уголовного процесса и криминалистики Северо-Западного института (филиала) Университета имени О. Е. Кутафина, доктор юридических наук, профессор.

# PENITENTIARY SCIENCE

ISSN 2686-9764 science and practice journal  
Volume 15, No. 1 (53) of Vologda Institute of Law and Economics  
2021 of the Federal Penitentiary Service of Russia

The science and practice journal *Penitentiary Science* was founded in 2007. Prior to August 2019 the journal was published under the title *Institute Bulletin: Crime, Punishment, Correction*

Founder: VIPE FSIN Russia

The journal is registered with the Federal Service for Supervision of Communications, Information Technology and Mass Media.

Certificate of registration No. FS77-76598 dated August 15, 2019  
ISSN 2686-9764

The journal is indexed in the following abstract and full-text databases: EBSCOhost, WorldCat, East View Information Services, Russian Science Citation Index (RSCI), scientific electronic library "CyberLeninka"

All rights reserved. Journal materials can be reprinted only with the permission of the publisher. Manuscripts are reviewed and not returned to the authors. The editor reserves the right to abridge and edit the manuscripts submitted

The opinions and judgments expressed in the articles may differ from those of the editor. Responsibility for the selection and presentation of materials rests with the authors

Address of the editorial office: 2, Shchetinin street, Vologda, 160002, Russian Federation

Address of the publisher: 2, Shchetinin street, Vologda, 160002, Russian Federation

Address of the printing office: 16, Kubinskaya street, apt. 74, Vologda, 160010, Russian Federation

Phones: (8172) 51-82-50, 51-46-12  
51-98-70

E-mail: vestnik-vipefsin@mail.ru

Website: <https://jurnauka-vipe.ru/?Lang=en>

Subscription index is 41253 in the United Catalog "Press of Russia"

The price is open

© VIPE FSIN Russia

Date of publication: 31.03.2021

Circulation: 1000 copies

## EDITOR-IN-CHIEF:

**Evgeny L. Kharkovsky** – Candidate of Sciences (Law), Associate Professor, Head of VIPE FSIN Russia.

## EXECUTIVE SECRETARY:

**Julia I. Karavaeva** – Candidate of Sciences (Sociology), Academic Secretary of the Academic Council of VIPE FSIN Russia.

## EDITORIAL BOARD:

**Yurii M. Antonyan** – Doctor of Sciences (Law), Professor, Honored Scientist of the Russian Federation, professor of the Department of Criminal Law and Procedure at the Russian State University for the Humanities;

**Larisa I. Belyaeva** – Doctor of Sciences (Law), Professor, Honored Lawyer of the Russian Federation, professor of the Department of Criminal Policy at the Academy of Management of the Ministry of Internal Affairs of Russia;

**Elvira V. Zatorova** – Doctor of Sciences (Pedagogics), Professor, professor of the Department of Legal Psychology and Pedagogy at VIPE FSIN Russia;

**Lev L. Kruglikov** – Doctor of Sciences (Law), Professor, Honored Scientist of the Russian Federation, Full Member of the International Higher Education Academy of Sciences (IHEAS) and the Russian Academy of Natural Sciences, professor of the Department of Criminal Law and Criminology at Demidov Yaroslavl State University;

**Igor' M. Matskevich** – Doctor of Sciences (Law), Professor, Honored Scientist of the Russian Federation, head of the Department of Criminology and Penal Law, Kutafin Moscow State Law University (MSAL).

**Gorazd Meško** – Doctor, Professor of Criminology, professor of the Department of Criminal Justice and Security at the University of Maribor (Slovenia);

**Vyacheslav M. Pozdnyakov** – Doctor of Sciences (Psychology), Professor, professor of the Department of Scientific Foundations of Extreme Psychology at Moscow State Psychological and Pedagogical University;

**Vyacheslav I. Seliverstov** – Doctor of Sciences (Law), Professor, Honored Scientist of the Russian Federation, professor of the Department of Criminal Law and Criminology at Lomonosov Moscow State University;

**Valeri Stoyanov** – Doctor of Psychology, Professor, deputy rector for Academic Affairs of Varna Free University "Chernorizets Hrabar" (Bulgaria);

**Dulat S. Chukmaitov** – Doctor of Sciences (Law), Professor, professor of the Department of Criminal Law Disciplines at Zhetysu State University after Ilyas Zhansugurov (Republic of Kazakhstan);

**Vyacheslav B. Shabanov** – Doctor of Sciences (Law), Professor, head of the Department of Criminology at the Belarusian State University.

## EDITORIAL COUNCIL:

**Lyudmila A. Bukalerova** – Doctor of Sciences (Law), Professor, head of the Department of Criminal Law, Criminal Procedure and Criminology at the Peoples' Friendship University of Russia, professor of the Department of Criminal Law and Criminology at VIPE FSIN Russia;

**Boris Ya. Gavrilov** – Doctor of Sciences (Law), Honored Lawyer of the Russian Federation, Full Member of the Peter Academy of Sciences and Arts, head of the Department of Control of Crime Investigation Agencies at the Academy of Management of the Ministry of Internal Affairs of Russia, professor of the Department of Criminal Procedure, Criminalistics and Investigation at VIPE FSIN Russia;

**Pavel V. Golodov** – Candidate of Sciences (Law), Associate Professor, professor of the Department of Administrative and Legal Disciplines at VIPE FSIN Russia;

**Valentina I. Zubkova** – Doctor of Sciences (Law), Professor, professor at the Department of Criminal Law and Criminology at Lomonosov Moscow State University;

**Evgenii P. Ishchenko** – Doctor of Sciences (Law), Professor, Honored Scientist of the Russian Federation, head of the Department of Criminology at Kutafin Moscow State Law University (Moscow State Academy of Law);

**Lyubov' V. Kovtunenka** – Doctor of Sciences (Pedagogy), Associate Professor, associate professor of the Department of Penal and Criminal Law at Voronezh Institute of the Federal Penitentiary Service of Russia;

**Nodar Sh. Kozaev** – Doctor of Sciences (Law), Associate Professor, professor of the Department of Criminal Law and Criminology at Krasnodar University of the Ministry of Internal Affairs of Russia;

**Ivan Ya. Kozachenko** – Doctor of Sciences (Law), Professor, Honored Scientist of the Russian Federation, head of the Department of Criminal Law at the Ural State Law University;

**Aleksandr L. Kuzminykh** – Doctor of Sciences (History), Associate Professor, professor of the Department of Philosophy and History at VIPE FSIN Russia;

**Konstantin B. Malyshev** – Doctor of Sciences (Psychology), professor of the Department of Legal Psychology and Pedagogy at VIPE FSIN Russia;

**Roman V. Nagornykh** – Doctor of Sciences (Law), Associate Professor, professor of the Department of Administrative Law at VIPE FSIN Russia;

**Oksana B. Panova** – Doctor of Sciences (Pedagogy), Associate Professor, professor of the Department of Legal Psychology and Pedagogy at VIPE FSIN Russia;

**Natal'ya V. Panteleeva** – Candidate of Sciences (Law), Associate Professor, head of the Department of Criminal Law and Criminal Procedure at Kuleshov Mogilev State University (Republic of Belarus);

**Vladimir A. Ponikarov** – Doctor of Sciences (Law), Associate Professor, professor of the Department of Administrative and Financial Law at the Academy of the Federal Penitentiary Service of Russia;

**Roman A. Romashov** – Doctor of Sciences (Law), Professor, Honored Scientist of the Russian Federation, professor of the Department of State and Legal Disciplines at VIPE FSIN Russia;

**Andrei L. Santashov** – Doctor of Sciences (Law), Associate Professor, professor of the Department of Civil Law Disciplines at VIPE FSIN Russia, Chief Researcher at the Research Department of Moscow Academy of the Investigative Committee of the Russian Federation;

**Dmitrii V. Sochivko** – Doctor of Sciences (Psychology), Professor, professor of the Department of General Psychology at the Academy of the Federal Penitentiary Service of Russia;

**Sergei A. Starostin** – Doctor of Sciences (Law), Professor, professor of the Department of Administrative Law and Procedure at Kutafin Moscow State Law University (Moscow State Academy of Law), professor of the Department of Administrative Law at VIPE FSIN Russia;

**Victoria V. Hatuaeva** – Doctor of Sciences (Law), Associate Professor, head of the Department of Criminal Procedure of the Central Branch of the Russian State University of Justice;

**Aleksandr S. Shatalov** – Doctor of Sciences (Law), Professor, professor of the Department of Criminal Law and Criminology at the National Research University "Higher School of Economics";

**Andrei V. Shmonin** – Doctor of Sciences (Law), Professor, professor at the Department of Criminal Procedure and Criminalistics, Northwestern Institute (Branch) of Kutafin Moscow State Law University (MSAL).

The journal is on the list of peer-reviewed academic editions that are authorized to publish principal research findings of doctor of sciences and candidate of sciences dissertations in the following specialties: 12.00.01; 12.00.08; 12.00.09; 12.00.11; 12.00.12; 12.00.14; 13.00.01; 19.00.06

# СОДЕРЖАНИЕ

<b>ЮРИДИЧЕСКИЕ НАУКИ.....</b>	<b>5</b>
Л. И. БЕЛЯЕВА	
Роль общественности в тюремных преобразованиях XIX в. в России.....	5
Е. В. СВИНИН, А. Н. КУБЫШКИН	
Правовая политика, правовой порядок и общественный контроль в пенитенциарной системе.....	20
В. И. СЕЛИВЕРСТОВ	
Рассмотрение ходатайств о помиловании в Российской Федерации: новации 2020 года.....	33
И. Ю. САМОХВАЛОВ	
Проблемы противодействия проявлениям нарушения миграционного законодательства как современной угрозе безопасности государства.....	43
В. А. ПОНИКАРОВ	
Уголовно-правовое и уголовно-исполнительное регулирование применения оружия сотрудниками пенитенциарной системы России.....	55
Л. А. КОЛПАКОВА	
Некоторые процессуальные вопросы исполнения мер пресечения в виде запрета определенных действий, домашнего ареста и залога в деятельности уголовно-исполнительных инспекций.....	62
Л. Н. ТАРАБУЕВ	
Некоторые вопросы деятельности уголовно-исполнительных инспекций по исполнению наказания в виде исправительных работ.....	74
А. В. АГАРКОВ	
Проблемы отечественного оперативно-розыскного законодательства и предложения по их разрешению с учетом опыта некоторых стран СНГ.....	85
А. В. СМИРНОВ	
Государственная служба в органах прокуратуры в системе государственной службы в правоохранительной сфере.....	96
<b>ПСИХОЛОГИЧЕСКИЕ НАУКИ.....</b>	<b>107</b>
Т. В. КОРНИЛОВА, В. М. ПОЗДНЯКОВ, А. Н. БАЛАМУТ	
Исследование жизнестойкости осужденных, отбывающих пожизненное лишение свободы в исправительной колонии особого режима.....	107
Ю. Е. СУСЛОВ	
Длительный срок отбывания наказания как психологическая проблема в уголовно-исполнительной системе Российской Федерации.....	117
<b>ПЕДАГОГИЧЕСКИЕ НАУКИ.....</b>	<b>125</b>
О. Б. ПАНОВА	
Педагогическая технология как средство формирования образовательной самостоятельности обучающихся образовательных организаций высшего образования ФСИН России.....	125

# CONTENT

<b>JURISPRUDENCE.....</b>	<b>134</b>
LARISA I. BELYAEVA The Role of the Public in Prison Transformations of the 19th Century in Russia.....	134
EVGENII V. SVININ, ALEKSEI N. KUBYSHKIN Legal Policy, Legal Order and Civic Oversight in the Penal System.....	145
VYACHESLAV I. SELIVERSTOV Consideration of Petitions for Pardon in the Russian Federation: Novelties of 2020.....	154
IGOR' YU. SAMOKHVALOV Countering Migration Legislation Violations as a Modern Threat to National Security.....	162
VLADIMIR A. PONIKAPOV Criminal-Legal and Penal Enforcement Regulation of the Use of Firearms by Employees of the Penitentiary System of Russia.....	171
LYUDMILA A. KOLPAKOVA Some Procedural Issues Related to the Enforcement of Restrictive Measures in the Form of Prohibition on Certain Actions, House Arrest, and Bail in the Work of Probation Inspectorates.....	176
LEONID N. TARABUEV Some Issues in the Work of Probation Inspectorates Related to the Execution of Sentences in the Form of Correctional Labor.....	185
ALEKSEI V. AGARKOV Russian Law Enforcement Intelligence-Gathering Legislation: Problems and Ways to Address Them, Taking into Account the Experience of Some CIS Countries.....	194
ANDREI V. SMIRNOV State Service in the Prosecutor's Office in the System of State Service in the Law Enforcement Sphere...	202
<b>PSYCHOLOGY.....</b>	<b>210</b>
TAT'YANA V. KORNILOVA, VYACHESLAV M. POZDNYAKOV, ALEKSANDR N. BALAMUT Studying Hardiness in Convicts Serving Life Imprisonment in a High Security Penal Colony.....	210
YURII E. SUSLOV Lengthy Prison Term as a Psychological Issue in the Penal System of the Russian Federation.....	218
<b>PEDAGOGY.....</b>	<b>224</b>
OKSANA B. PANOVA Pedagogical Technology as a Means to Develop Educational Self-Sufficiency in Students of Higher Education Organizations of FSIN Russia.....	224

# ЮРИДИЧЕСКИЕ НАУКИ

DOI 10.46741/2686-9764-2021-15-1-5-19

УДК 342:343.8



## Роль общественности в тюремных преобразованиях XIX в. в России

**Л. И. БЕЛЯЕВА**

Академия управления МВД России, г. Москва, Российская Федерация

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-8245-2435>, e-mail: [Beliaeva\\_055@mail.ru](mailto:Beliaeva_055@mail.ru)

Р е ф е р а т

*Введение:* в статье рассматриваются обстоятельства, способствовавшие активизации в XIX в. общественных сил в вопросах улучшения тюремной жизни и ресоциализации лиц, освободившихся из мест заключения; дается характеристика направлений деятельности общественности по преобразованию тюрем Российской империи и определяется влияние этой деятельности на совершенствование исполнения наказания в виде лишения свободы; анализируется работа Общества попечительного о тюрьмах, обществ патроната и других общественных структур; оценивается роль общественности в развитии отечественного законодательства и правоприменительной практики; раскрываются имевшие место в этой сфере ошибки и упущения. *Методы:* методологическую основу данного исследования составляет аксиологический подход. Решению исследовательской задачи способствовало использование общефилософских принципов диалектики и специальных методов познания: систематического, формально-юридического, социологического и др. *Результаты:* идеи эпохи Просвещения способствовали проявлению общественной активности, в общественном сознании возникла мысль об отказе от жестокости наказания. Организация патроната – необходимое условие преобразования мест заключения. *Обсуждение:* примечательно, что в работах разных исторических периодов сохраняется общность взглядов и отрицательных оценок деятельности общественных образований дореволюционного периода, связанных с тюремным ведомством. *Выводы:* деятельность общественности в области преобразования мест заключения нельзя признать безупречной, однако число ее критических оценок столь велико, что нет нужды добавлять к этому что-либо. Значительно важнее с аксиологических позиций выявить то, что является ценным для социальной практики, а именно стимулирование общественной инициативы в решении вопросов, связанных с наказанием и его исполнением, учреждением новых общественных формирований, направлявших свою деятельность на оказание помощи освободившимся из мест заключения, организацию исполнения наказания в отношении несовершеннолетних, вывод из тюрем детей арестантов и устройство для них приютов и др.

*К л ю ч е в ы е с л о в а :* общественность; эпоха Просвещения; Общество попечительное о тюрьмах; общества патроната; общества земледельческих колоний и ремесленных приютов; научная общественность; тюрьма; тюремные преобразования; тюремная реформа; заключенные; исправление; несовершеннолетние правонарушители; международные конгрессы.

12.00.01 – Теория и история государства и права;

12.00.08 – Уголовное право и криминология; уголовно-исполнительное право.

Для цитирования: Беляева Л. И. Роль общественности в тюремных преобразованиях XIX в. в России. *Пенитенциарная наука*, 2021, т. 15, № 1 (53), с. 5–19. DOI 10.46741/2686-9764-2021-15-1-5-19.

## The Role of the Public in Prison Transformations of the 19th Century in Russia

**LARISA I. BELYAEVA**

Academy of Management of the Ministry of Internal Affairs of Russia, Moscow, Russian Federation

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-8245-2435>, e-mail: [Beliaeva\\_055@mail.ru](mailto:Beliaeva_055@mail.ru)

**Abstract.** *Introduction:* the article examines the circumstances that promoted the activity of social forces of the 19th century in improving prison life and re-socialization of persons released from prison. The article describes the areas of public activity aimed at the transformation of prisons in the Russian Empire and the impact of this activity on the improvement of the execution of sentences in the form of imprisonment. We analyze the activities of the Guardianship Society for Prisons, Patronage Societies and other non-governmental structures. We assess the role of the public in the development of domestic legislation and law enforcement practice and analyze errors and omissions that occurred. *Methods:* the study is based on the axiological approach. Finding a solution to the research problem was facilitated by the use of general philosophical principles of dialectics and special methods of cognition: systematic, formal-legal, sociological, etc. *Results:* the ideas of the Age of Enlightenment contributed to the manifestation of social activity, in the public consciousness there emerged a thought about the necessity to abandon the cruelty of punishment. The organization of patronage is a necessary condition for the transformation of prisons. *Discussion:* it is noteworthy that in the works of different historical periods, we can find common views and negative assessments of the activities of non-governmental entities of the pre-revolutionary period associated with the prison department. *Conclusions:* the activity of the public in the field of transformation of correctional institutions cannot be considered faultless. However, the number of its critical assessments is so large that there is no need to increase it; anyway, this cannot change anything. From an axiological point of view, it is much more important to identify what is valuable for social practice: it stimulated the development of public initiative in addressing the issues related to punishment and its execution, the establishment of new public formations that aimed their activities at providing assistance to those released from prison, organizing the execution of sentences against minors, the removal of children of convicts from prisons and the establishment of shelters for them, etc.

**Key words:** Public; Enlightenment era; Guardianship Society for Prisons; patronage societies; societies for agricultural colonies and craft shelters; academic community; prison; prison transformations; prison reform; prisoners; rehabilitation; juvenile offenders; international congresses

12.00.01 – Theory and history of state and law;

12.00.08. – Criminal law and criminology; penal law.

**For citation:** Belyaeva L.I. The role of the public in prison transformations of the 19th century in Russia. *Penitentiary Science*, 2021, vol. 15, no. 1 (53), pp. 5–19. DOI 10.46741/2686-9764-2021-15-1-5-19.

### Введение

Известно, что тюремные преобразования XIX в. начались в России в ходе судебных реформ. Они не были спонтанными, а были подготовлены и вызваны к жизни усилиями общественности, которая задолго до реформ предпринимала шаги к «улучшению тюрем», как говорили в то время [16, с. 79].

Возникшее в России в первой четверти XIX в. Общество попечительное о тюрьмах вызвало к жизни систему неизвестных ранее правоотношений, что ознаменовало новый этап в развитии и деятельности рос-

сийских тюрем – в их жизни появился общественный элемент.

Принято считать, что вовлечению общественности в деятельность по преобразованию тюрем Россия обязана Вальтеру Веннингу, подвигнувшему Александра I к учреждению Общества попечительного о тюрьмах, которое могло бы оказывать помощь лицам, проявившим стремление к исправлению [17, с. 204]. Это исторический факт. Но в такой интерпретации это выглядит следующим образом: «прилетел вдруг волшебник» и выписал рецепт по улучшению тюрем, на самом деле на-

ходившихся в плачевном состоянии [43, с. 14–16].

Однако если принять во внимание, что общественная жизнь во всех ее проявлениях – это разносторонний и непрерывный процесс, то обнаружится, что рекомендации В. Венинга русскому царю, всего лишь эпизод, который мог иметь определенные последствия при условии, что для этого имеется соответствующая среда. В противном случае даже воля царя не смогла бы привести в движение общественные силы. Надо признать, что в России к тому времени такая среда сформировалась, чему способствовал дух эпохи Просвещения.

#### *Материалы и методы*

Анализ организационно-правовых особенностей участия общественности в подготовке и осуществлении тюремных преобразований в Российской империи осуществлен на основе нормативных правовых актов, регламентировавших такую деятельность и содержащихся в «*Полном собрании законов Российской империи*»: собрание первое (1649–1825), собрание второе (1825–1881), собрание третье (1881–1913).

Круг источников, использованных в ходе исследования, достаточно разнообразен: это документы, депонированные в Государственном архиве Российской Федерации; официальные материалы (ведомственные распоряжения и инструкции, отчеты); научные работы: монографии, учебники, статьи, опубликованные в научных и специализированных журналах разных лет, а также материалы, представленные в средствах массовой информации исследуемого периода.

Анализ исследовательских материалов осуществлен на основе известных принципов научного исторического познания.

Методологическую основу данного исследования составляет аксиологический подход. Решению исследовательской задачи способствовало использование общепризнанных философских принципов диалектики и специальных методов познания: систематического, формально-юридического, социологического и др.

#### *Обсуждение*

Ход обсуждения вопроса об участии общественности в работе с заключенными в имперский период России оценить однозначно невозможно. Однажды возникнув, тема эта на протяжении почти ста лет не сходила со страниц газет, журналов, научной и

мемуарной литературы. Поток публикаций остановился в связи с событиями 1917 г., и на длительный период эта информация выпала из общественного сознания.

Интерес к проблеме возник вновь уже в новое время (М. Г. Детков (1994), И. В. Упоров (2004), И. Н. Федотова (2006) и др.).

Примечательно, что в работах разных исторических периодов сохраняется общность взглядов: их отличает постоянство отрицательных оценок деятельности общественных образований дореволюционного периода, связанных с тюремным ведомством. Преимущественно это критика, представляющая собой обоснование выводов о том, что не было сделано или какие ошибки были допущены.

Среди многих трудов стоит выделить те, которые принадлежат И. В. Упорову, как отличающиеся осторожностью, обоснованностью и объективностью выводов.

Все это позволяет считать, что роль общественности в преобразовании российских мест заключения до конца не познана, и обуславливает актуальность исследования.

#### *Рассуждения*

Вопрос о переустройстве российских мест заключения возник в связи с введением Учреждения о губерниях [52, с. 380–469]. Широко распространенным является мнение о том, что на деятельность императрицы в области тюремных преобразований существенное влияние оказал Джон Говард. Обратим внимание на высказывание М. Филиппова по этому поводу. Он отмечает, что сочинение Д. Говарда написано в 1777 г., в то время как документы Екатерины II относятся к более раннему периоду, и подчеркивает, что принципы тюремного преобразования, провозглашенные Екатериной II, опережали все европейское законодательство на целое столетие [54, с. 61–63].

Под влиянием философии эпохи Просвещения в общественном сознании возникла мысль об отказе от жестокости наказания. В ст. 27 Проекта устава о тюрьмах, разработанного Екатериной II в 1787 г., прямо предписывалось: «С тюремными обращаться человеколюбиво» [54, с. 66–86]. И хотя проект не был реализован, его содержание и сам факт появления свидетельствуют о зарождении нового подхода к вопросам исполнения наказания.

Эпоха Просвещения способствовала формированию и консолидации наиболее

просвещенных и прогрессивных сил общества, стремящихся к усовершенствованию социальной жизни. Для этого исторического периода характерна активная общественная жизнь: объединение в кружки, научные общества, клубы, стремление к совместной деятельности и публичному обсуждению проблем, просвещению всех слоев населения. В России философия эпохи Просвещения получила широкое распространение как в высших слоях общества, так и среди буржуазии и дворянства. Сильное влияние на общественное сознание оказывала Французская революция с ее идеалами гуманизма и справедливости [6]. К концу XVIII в. в таких условиях стали распространяться идеи гуманного отношения к преступнику, которые нашли живой отклик в нашей стране [8, с. 192].

Все нарастающая общественная активность находила выражение во вполне конкретных делах. Так, в 1797 г. учреждено Ведомство Императрицы Марии, имевшее своим назначением не просто оказание помощи нуждавшимся в ней, а воспитание нового человека, способного преобразовать российское общество на основе просвещения [56].

В 1802 г. появилось Императорское человеколюбивое общество, преследовавшее цели оказания помощи любому, кто оказался в трудной жизненной ситуации [14; 31].

Несколько позднее, в 1812 г., возникло Женское патриотическое общество [42; 45; 57]. Все это свидетельствует о том, что российское общество двигалось в направлении развития самодеятельности и участия в социальных преобразованиях. Идеи просветителей не могли не коснуться вопросов жизни тюрьмы.

Здесь необходимо принять во внимание и то, что совсем недавно победой России закончилась война с Наполеоном. Россия – страна-победитель. Ее воины, воодушевленные собственными достижениями, готовы были к преобразованиям. Победа в такой жестокой войне, несомненно, способствовала росту национального самосознания и появлению устремления к улучшению, изменению жизни.

Таким образом, очевидно, что Россия уже была на пути к улучшению тюрем, это было подготовлено исторически, но процесс шел медленно, В. Веннинг как бы ускорил его, выступил своего рода катализатором. Это означает: Россия не была столь безликой и

безынициативной, что только по чужим подсказкам и могла заниматься своими вопросами. Просто не замечать своих успехов и преклоняться перед чужими, даже незначительными, – давняя наша традиция. Этим и объясняется то, что имена многих наших соотечественников, вложивших в преобразования, в том числе тюремные, средства, силы и душу, остались безвестными или забытыми, а чужестранец живет на страницах отечественной истории, затмив тех, кто на самом деле ее вершил.

Император к совету В. Веннинга прислушался, но сделал по-своему: идею принял, но воплотил ее, исходя из собственных воззрений. В частности, он ограничил полномочия создаваемого общества в части управления местами заключения, которое оставалось за правительством. Данное решение является свидетельством того, что понимание проблемы у императора было. Задачи, поставленные перед создаваемым обществом, носили гуманистический характер: деятельность его направлена была на преобразование не только тюрем, но и их сидельцев путем укрепления в них нравственных начал и просвещения. Иначе и быть не могло, ведь российский император – дитя эпохи Просвещения.

Общество попечительное о тюрьмах было учреждено 19 июля 1819 г. [35, № 27895] и через три месяца начало действовать. В его состав по рекомендации учредителя вошли именитые и просвещенные люди, в том числе и братья Веннинги – Вальтер (Владимир) и Иван, проживавший в Санкт-Петербурге. Последний в Обществе состоял в качестве казначея [27, с. 49]. Любопытно, что Вальтер, будучи членом Лондонского тюремного общества, систематически направлял в него отчеты о деятельности российского Общества попечительного о тюрьмах, как если бы оно являлось частью первого [47, с. 24].

Как таковых правил для Попечительного о тюрьмах общества законом установлено не было. В нем лишь выражалось согласие с предложением об учреждении обозначенного общества и принятии во внимание прилагавшегося доклада А. Голицина и записки В. Веннинга. Как следует из записки, упоминаемой в законе, целью деятельности Общества должно было стать нравственное исправление заключенных. Здесь, пожалуй, впервые формулируется данная цель. В прилагаемых к записке Правилах для Попечительного общества о тюрьмах его главным

назначением определяется нравственное исправление заключенных, а также улучшение состояния помещенных в тюрьму за долги и по другим делам людей. Для этого предполагалось использовать пять основных средств исправления: осуществление непрерывного присмотра за заключенными; размещение их по роду преступлений или обвинений; наставление их в правилах благочестия и доброй нравственности; занятие их приличными упражнениями; помещение провинившихся в уединенное место [27, с. 45]. Все это было новым для российских мест заключения.

Правилами охватывались вопросы, касающиеся структуры, организации деятельности общества, денежных средств и распоряжения ими, делопроизводства.

Для того чтобы понять и оценить деятельность членов Общества попечительного о тюрьмах, стоит обратить внимание на то, в каком состоянии в то время находились российские тюрьмы. Архивные материалы свидетельствуют, что оно было ужасающим даже для того времени [5, с. 31–34; 11, с. 356; 16, с. 7–55; 24, с. 6–90; 28, с. 7–8, 14–16; 33, с. 82–83, 85–87; 46, с. 181–224; 55, с. 359]. Содержащиеся в этих источниках сведения существенно дополняются фактическим данными, полученными из документов, установленных и подробно проанализированных Е. В. Бородиной. Внимание ею обращается на условия содержания заключенных в периферийных местах заключения [4, с. 215–230]. Кстати говоря, российские тюрьмы находились в том же состоянии, что и западные [33, с. 89; 46, с. 181–224].

Впервые посетив тюрьму, члены Общества обнаружили, что никакое нравственное исправление заключенных, пребывающих в ветхих зданиях, тесноте, без разделения по возрасту и полу, предоставленных самим себе в отсутствие тюремного режима и какого-либо установленного законом порядка, невозможно. Обращалось внимание на то, что главнейшими недостатками являлись поразительнейшая теснота, совместное содержание заключенных и совершеннейшая их праздность. Теснота не позволяла разделить их не только по родам или категориям преступлений, но даже по полу и возрасту. Результат совместного содержания – многочисленные беспорядки, а праздность всегда сопровождается развратом. Никакой системы и единства в управлении не было, так как оно разделялось между разными

ведомствами, общие планы отсутствовали [22, с. 10]. Это означало, что начинать надо с организации жизни в тюрьме. Было налажено питание заключенных, изготовление одежды, обуви, организованы мастерские и работы в них, приведены в порядок, насколько возможно, помещения, устроены больницы. В известной степени был решен вопрос о средствах, необходимых для улучшения тюремной жизни: они пополнялись за счет взносов членов Общества и благотворителей.

Члены Общества вынужденно стали заниматься хозяйственными вопросами, без решения которых невозможно было и помыслить о каких бы то ни было изменениях в жизни тюрьмы, а это повлекло за собой контроль над деятельностью тюремных служащих и расходом средств, что вызвало неудовольствие, противодействие и противостояние. Все это в свою очередь сказывалось на характере деятельности Общества и его взаимоотношениях с департаментом полиции, ведавшим государственным контролем и надзором за местами заключения. Отсутствие четкой правовой регламентации полномочий обеих сторон на практике приводило к тому, что они мешали друг другу, дублируя функции и конкурируя друг с другом. Сложившаяся ситуация, накопленный первоначальный опыт привели к решению о принятии Устава Общества попечительного о тюрьмах 7 ноября 1851 г. [35, № 27895].

Постепенно удалось наладить религиозно-нравственное воспитание: открывались церкви, где по воскресным и праздничным дням проводились службы, формировались библиотеки и устраивались чтения с арестантами, чего прежде никогда не было.

Члены Общества были людьми просвещенными и гуманистически настроенными. В своей деятельности они проводили идею человеколюбия и соответственно настоятельно выступали против жестокого обращения с заключенными и применения цепей, тяжелых кандалов, ошейников и других специальных средств, использовавшихся в те времена. Со временем эти задачи удалось решить.

Был снят ряд вопросов режимного характера, в частности приняты меры к недопущению проникновения в места заключения запрещенных предметов, в том числе алкоголя, установлен внутренний распорядок: определено время работы, учебы, отдыха,

свиданий с родственниками и др. Чтобы заключенные не перемещались по городу пешком в любую погоду, нанимались экипажи, оборудованные по сезону.

Как заключал Д. В. Краинский, не было ни одной стороны жизни арестантов, куда не проникли бы члены Общества. Это способствовало тому, что обстановка в тюрьме стала другой [16, с. 89–92].

И. В. Упоров совершенно справедливо отмечает, что именно Общество обратило внимание на необходимость нравственного исправления тюремных сидельцев [50, с. 163].

С первых лет своего существования Общество готовило ежегодные отчеты о своей деятельности, правда иногда они составлялись с опозданием или не в полном объеме. Тем не менее это способствовало распространению идей человеколюбия, опыта практической деятельности и привлечению внимания властей и обывателей к проблемам тюремных преобразований.

Особо важную сферу деятельности Общества составляла забота о несовершеннолетних, находящихся в тюрьмах. Это были дети при родителях, которые помещены в тюрьму за преступления или провинности, а также дети, совершившие преступления. И те, и другие содержались вместе со взрослыми без всякого различия. Прежде всего был решен вопрос об отпуске денег из казны на их питание [13, с. 14].

Понимая губительность нахождения в тюрьме безвинных детей, члены Общества начали работу по учреждению приютов для детей арестантов. Этот вопрос решался чрезвычайно долго: только в 1843 г. удалось создать такой приют. В нем дети учились, дважды в неделю их приводили в тюрьму к родителям. Постепенно круг несовершеннолетних, которые помещались в приюты, расширялся: это были дети каторжников; дети, доставленные полицией; дети без вести пропавших родителей; дети, оставленные по просьбе родителей, отбывших наказание. Содержание в таких приютах преследовало цели воспитания и удаления детей от сообщества преступников [42, с. 17; 40]. В местах, где таких приютов не имелось, дети определялись в частные дома к благонадежным людям или в заведения Приказов общественного призрения, где содержались на средства Общества. К примеру, в Вологде купец Гудков на свои средства нанимал квартиру для приюта и содержания 26 детей.

Обществом были приняты меры к отделению несовершеннолетних осужденных от взрослых и налаживанию обучения грамоте и ремеслу. Со временем в Санкт-Петербурге учредили временное отделение для несовершеннолетних осужденных. Однако это проблемы не решало, поэтому были осуществлены мероприятия, направленные на создание специальных заведений для несовершеннолетних, совершивших преступления. Некоторые из таких заведений были учреждены при непосредственном участии Общества попечительного о тюрьмах (г. Санкт-Петербург), тюремными комитетами на местах (г. Астрахань, Краснодар, Саратов).

Широкая общественность в России сочувственно воспринимала идеи, касающиеся защиты детей от пагубного влияния тюрьмы, и расширяла свое участие в учреждении исправительно-воспитательных заведений для несовершеннолетних. Возникли общества земледельческих колоний и ремесленных приютов, являвшиеся основателями таких заведений. В целом они строили свою работу по примеру воспитательных заведений для детей, хотя здесь имелись свои особенности. Общим для этих заведений было то, что все они отказались от тюремных атрибутов [1].

Члены Общества прониклись пониманием того, что никакое улучшение и совершенствование тюремной жизни не удержит человека от повторного совершения преступлений, если, выйдя из заключения, он не найдет поддержки и помощи в организации жизни после освобождения. Это привело к тому, что члены Общества стали вести подготовку заключенных к освобождению и помогать освобожденным устройством на работу, едой, одеждой и пр. Для предоставления крова вышедшим из тюрьмы было устроено Убежище для временного пристанища освобожденных.

Как оказалось, рассмотренная работа была столь объемной, что вызвала к жизни самостоятельные общества, ориентированные именно на оказание помощи вышедшим из тюрьмы (патронат) [2]. Они назывались по-разному: обществами покровительства лицам, освобождаемым из мест заключения; обществами пособия лицам, освобождаемым из мест заключения; обществами патроната [2, с. 122–136].

Наиболее активно эти организации развивались после 1909 г., когда был принят за-

кон об условном досрочном освобождении, предусматривавший передачу освобожденного под наблюдение и на попечение Общества патроната или Общества попечительного о тюрьмах на период неотбытого срока (ст. 15) [40, № 32241].

Ряд обществ патроната учреждался с целью оказания помощи несовершеннолетним, освобождаемым из мест заключения.

Все они осуществляли свою деятельность при содействии Общества попечительного о тюрьмах. Оно состояло в том, чтобы подготовить заключенного к выходу из места заключения и помочь ему привыкнуть к жизни на свободе с тем, чтобы не допустить повторного совершения преступления. Члены обществ патроната посещали осужденных, выясняли их намерения после освобождения, в случае необходимости оказывали помощь в установлении связи с семьей, устройстве на работу, поиске места жительства, приобретении необходимых для жизни предметов.

Общество попечительное о тюрьмах, накопив определенный опыт, приняло меры к правовому урегулированию тюремной жизни и деятельности администрации. При активном участии Общества была разработана Инструкция смотрителю тюремного замка (1831 г.), где накопленный опыт нашел отражение. Инструкция содержала правила внутреннего распорядка в местах заключения, регламентировала деятельность мест заключения, порядок и условия отбывания наказания арестантами, методы воздействия на них, правила поведения служащих тюремного замка и пр. И хотя многих вопросов она не разрешила, все-таки был сделан значительный шаг вперед, поскольку это был нормативный правовой акт, в котором впервые были установлены правовые рамки исполнения наказания в виде тюремного заключения [15; 51]. Очевидно, что упомянутая инструкция легла в основу дальнейшего развития правовой базы в этой области.

Общество, проводя в жизнь идею человеколюбия и заботы о заключенных, распространяло свое влияние на все города империи, учреждая в них губернские и уездные комитеты. Однако дело это было не быстрое, процесс формирования их шел медленно, не одно десятилетие. К 1851 г. Общество состояло из 52 мужских комитетов в губернских и портовых городах, 14 женских отделений при них и 268 уездных отделений [13, с. 4]. Все они периодически представляли

отчеты о своей деятельности, которые раскрывали ее содержание на местах. Так, например, из отчетов Санкт-Петербургского тюремного комитета следует, что до 1823 г. им были собраны денежные средства в сумме 263 488 руб. 53 коп., организованы переплетная и сапожная мастерские, обучение грамоте и арифметике 347 несовершеннолетних, содержащихся в заключении (Государственный архив Российской Федерации (ГАРФ). Ф. 123. Оп. 2. Д. 4. Л. 86). Конечно, возможности, а значит, и результаты деятельности комитетов, действовавших в столице, крупных городах и на местах, были различными. Не везде удавалось наладить снабжение заключенных одеждой, питанием, организовать мастерские, больницы [53, с. 147–150; 43, с. 13–14].

В 1851 г. издается Устав Общества попечительного о тюрьмах, который расширяет круг его деятельности [36, № 25725]. К уже известным, предусмотренным Положением 1819 г. функциям добавились обеспечение внутреннего устройства мест заключения со всем необходимым для здоровья арестантов; содержание мест заключения в исправном состоянии; попечение о тюремных больницах и организация лечения больных арестантов; обеспечение заключенных питанием, одеждой, обувью; сооружение церквей в тех тюрьмах, где их нет, и поддержание их в соответствующем состоянии; попечение о скорейшем разрешении участи заключенных; попечение о пересылаемых арестантах; выкуп заключаемых за долги разного звания людей. Все эти направления деятельности были сформированы в практике функционирования Общества, то есть были апробированы и теперь получили законодательное закрепление.

Устав определял структуру и управление Обществом, состав и порядок деятельности комитетов и отделений, принципы формирования и расходования средств, правила отчетности. Им предусматривалось обязательное назначение на должность председателя комитета губернатора, директора комитета – вице-губернатора, совестного судьи, прокурора, председателя губернских присутственных мест, городского головы. В уездах это могли быть уездный предводитель дворянства, судья, стряпчий, уездный врач, благочинный, городской голова. Очевидно, что таким образом усиливался официальный характер общества. С одной стороны, это, несомненно, бюрократизировало

деятельность, а с другой – придавало ей вес и усиливало потенциал.

В работах разного периода, касающихся деятельности Общества попечительного о тюрьмах, она неизменно подвергается критике и получает отрицательную оценку [7, с. 281–287; 10, с. 36–37; 48, с. 1–58; 55, с. 729]. Безусловно, с позиции тех, кто имеет возможность обозреть прошлое, там все было не то и не так. Однако необходимо помнить, что у Общества попечительного о тюрьмах прошлого не было: оно было первопроходцем в вопросах организации жизни тюрьмы. Не было знаний, опыта, понимания того, как именно следует решать те или иные вопросы. Отсутствовало все это и у Министерства внутренних дел, у которого к тому же не было и средств.

А Обществу, кроме постоянной заботы об устройстве и облегчении жизни заключенных, приходилось «восполнять своими пожертвованиями недостаток казенных средств, отпускавшихся на содержание тюрем и арестантов» [43, с. 5].

Общество попечительное о тюрьмах руководствовалось идеями человеколюбия, жизненным опытом, коллективным сознанием, и при всех критических, порой верных, оценках основные подходы к преобразованию тюрем, выработанные им, оказались верными и, что самое интересное, не утратили своего значения до настоящего времени. Стоит отметить, что Общество попечительное о тюрьмах, приняв никак не организованное дело, не имевшее никаких основ, способствовало формированию системы тюремного заключения и определило те направления, по которым должны были осуществляться реформы и преобразования [16, с. 142–146].

Новые направления в тюремном деле нашли отражение в организации деятельности Санкт-Петербургской исправительной тюрьмы, деятельность которой строилась в соответствии с особыми правилами. При ней было учреждено попечительство над арестантами, цели которого состояли: а) в организации работ в тюрьме; б) изыскании способов к действительному достижению исправления арестантов; в) устройстве правильного за арестантами надзора по выпуску их из тюрем [30, с. 8].

Стоит подчеркнуть, что программа улучшения тюрем, реализованная Обществом, была принята за основу при дальнейшей организации тюремного дела и его законода-

тельном упорядочении [16, с. 95]. К моменту начала тюремной реформы в 1879 г. тюремная система в России сложилась, обозначились основные направления дальнейших преобразований.

Изучение опыта участия общественности в решении вопросов по улучшению тюрем позволяет заключить, что попытки Общества попечительного о тюрьмах осуществлять контроль за деятельностью тюремной администрации вызывали с ее стороны резко отрицательную реакцию, поскольку оно не было наделено соответствующими полномочиями. Но злоупотребления со стороны тюремных чинов, в том числе финансовые, вынуждали к определенным действиям. Начавшиеся в 1879 г. тюремные реформы были направлены и на совершенствование управления местами заключения. В стремлении обеспечить гуманное отношение к заключенным, укрепить внутреннюю дисциплину и исключить злоупотребления власти приняли постановление о наблюдательных комиссиях, которые были введены в местах заключения вначале Санкт-Петербурга (ГАРФ. Ф. 122. Оп. 2. Д. 460, 521, 523) [37, № 2267; 38, № 9598], а затем Москвы (ГАРФ. Ф. 122. Оп. 6. Д. 1902) [39, № 11806].

Наблюдательные комиссии были новым для российского законодательства и правоприменительной практики элементом. В них соединялись два начала: официальные и общественные силы. Это обеспечивалось их составом. В комиссию входили следующие члены: один–два гласных или посторонних, избранных Санкт-Петербургской городской Думой; прокурор; два директора мужского тюремного комитета; до пяти членов, назначаемых министром внутренних дел.

Комиссии имели полномочия по осуществлению контроля за всеми сторонами деятельности администрации, при этом вмешательство в управление местами заключения совершенно не допускалось. Члены комиссии могли по своему усмотрению проводить осмотр мест заключения, контролировать исполнение распоряжений без всякого предупреждения. Обо всех нарушениях, выявленных при осмотре, информировался начальник тюрьмы для принятия мер. При их отсутствии надлежало информировать начальника Главного тюремного управления.

Наблюдательные комиссии принимали участие в организации тюремных работ, нравственного и религиозного воспитания, разрабатывали предложения по совершен-

ствованию деятельности администрации, ходатайствовали по вопросам о помиловании, смягчении наказания, условно-досрочном освобождении.

Члены комиссий имели обязанностью принимать заявления и жалобы заключенных, касающиеся условий содержания.

Перед членами комиссий стояла задача по организации взаимодействия между комитетами и отделениями Общества попечительного о тюрьмах и другими общественными структурами в вопросах попечения над освобождаемыми из мест заключения и детьми арестантов. Наблюдательные комиссии, несмотря на особенности их состава, все-таки являли собой общественный элемент в местном тюремном деле [32, с. 242–244].

Вопросы тюремной жизни актуализировались развивающейся журналистикой. В первой половине XIX в. главным и часто единственным средством информации были губернские ведомости. Время от времени редакции обращались к читателям с призывом присылать свои материалы в газету. На ее страницах, в неофициальной части, помещались в том числе и заметки о деятельности местных комитетов и отделений Общества попечительного о тюрьмах, статьи и отчеты об их деятельности, имеющих проблемы [12; 26; 30; 34].

Общественность активно обсуждала в прессе вопросы тюремных преобразований, становясь таким образом участником последних [49].

Обострение общественного интереса к проблемам совершенствования социальной жизни и отношений способствовало развитию журнальной деятельности. Вопросы, связанные с тюремными преобразованиями, становятся предметом рассмотрения со стороны представителей научного общества, практиков. Естественно, что наиболее полное освещение эта тема получает на страницах профессиональных и ведомственных журналов: «Журнала гражданского и уголовного права», «Юридического вестника», «Вестника Европы» и др. Богатый материал в этой области содержится в «Журнале Министерства внутренних дел» (1829–1861), «Тюремном вестнике» (1893–1917), «Журнале Министерства юстиции» (1859–1868, 1894–1917). Статьи в журналах были посвящены изучению зарубежного опыта, анализу отечественного законодательства и практики правоприменения в исследуемой сфере.

Появляется большое количество научных работ по проблемам организации исполнения наказания в виде лишения свободы. Вопрос об участии общественности в преобразовании тюрем становится предметом самостоятельного исследования [9; 21].

С началом тюремных реформ в России активизируется научная мысль, направленная на изучение тюремного вопроса и разработку предложений по совершенствованию деятельности мест заключения, расширяется круг исследователей и число публикаций. В этот период едва ли можно было найти газету или журнал, в которых не затрагивались бы какие-либо аспекты тюремной жизни, что придало преобразованиям научные основы.

В обсуждении проблем тюрьмы активное участие принимают широкие общественные силы (в прессе, на профессиональных собраниях: педагогических, юридических, медицинских, гигиенических, технических и др.), то есть исполнение уголовных наказаний получило всестороннее рассмотрение. Это свидетельствовало о понимании связи тюрьмы с общественной жизнью, неизбежности их сосуществования и необходимости взаимопонимания и взаимопомощи.

Тема преобразования тюрьмы стала завоевывать общественное сознание во второй половине XIX в., когда специалисты и энтузиасты обратили свое внимание на вопросы преступности и поняли, сколь губительны существующие места заключения. При этом страны и народы обнаруживали проблемы, общие для всех. Одной из них признавались последствия тюремного заключения, а именно появление огромного количества рецидивистов, представлявших большую опасность для общества.

Довольно быстро пришло понимание того, что такие проблемы можно и нужно решать общими усилиями. Представители разных стран – ученые, практики – стали объединяться для их обсуждения и выработки соответствующих решений и рекомендаций. С этой целью стали проводиться международные пенитенциарные конгрессы, которых начиная с 1872 г. состоялось восемь. Таким образом, в разработку проблем преобразования тюрем включилась международная общественность.

Тема роли общественности в совершенствовании исполнения наказания в виде лишения свободы в той или иной степени становилась предметом внимания на каждом

конгрессе. В основном это было связано с проблемами воспитания несовершеннолетних правонарушителей и оказания помощи лицам, отбывшим наказания. Повсеместно этим занимались различные общественные организации [1, с. 51–57; 3, с. 235–259].

Значительный вклад в разработку вопроса об участии общественности в тюремных преобразованиях внес Римский конгресс (1885 г.). Здесь был рассмотрен вопрос о роли общественности в работе мест заключения и формах такого участия (наблюдательные комиссии и общественные советы). Конгресс признал необходимым учреждение наблюдательной комиссии при каждом месте заключения и рекомендовал строить ее работу с учетом ряда правил, касающихся состава, полномочий, внутренней организации [18, с. II–III; 19, с. 1666–1667; 44, с. 248–249].

Накопление знаний, развитие практики вызывали к жизни новые вопросы и проблемы, которые консолидировали научные силы в поиске ответов и путей решения. Так, изучение преступности как социального явления, ее причин, способов борьбы с ней сосредоточилось в Международном союзе криминалистов, который обсуждал эти проблемы на своих съездах. Таких начиная с 1889 г. состоялось двенадцать. На съездах рассматривались вопросы, имевшие значение и для тюремных преобразований: о краткосрочном содержании и мерах его замены, рецидиве, наказании и его исполнении, покровительстве освобожденным из мест заключения и др.

Со временем в Международном союзе криминалистов были учреждены национальные группы. В России такая группа возникла в 1897 г. Ее председателем был избран И. Я. Фойницкий. Русская группа разработала два крупных вопроса, связанных с тюремными преобразованиями в России: об условном досрочном освобождении и организации патроната [2, с. 57–66; 3, с. 259–276]. Решения съездов русской группы Международного союза криминалистов легли в основу Нормального устава общества покровительства лицам, освобождаемым из мест заключения (1908) [25, с. 657–666], Закона об условном досрочном освобождении (1909) [40, № 32241], Закона о государственной помощи общества покровительства лицам, освобождаемым из мест заключения (1912) [23, с. 27–47, 56–66, 289–315; 41, № 38585].

Общественная деятельность, связанная с оказанием помощи лицам, освобождаемым из мест заключения, интенсивно развивалась во многих странах мира. Это было обусловлено пониманием того, что организация патроната – необходимое условие преобразования мест заключения. Развитие патроната порождало много вопросов организационного, юридического, педагогического характера. Научная общественность, энтузиасты нашли необходимым их обсуждение на международных конгрессах патроната. Их состоялось пять, начиная с 1890 г. Здесь обсуждались темы, касающиеся организации и деятельности обществ патроната, видов и форм помощи освобожденным из мест заключения, правовых основ этой деятельности, роли и значения патроната в борьбе с преступностью, пропаганды этой деятельности в печати с целью привлечения широких слоев общественности к участию [2, с. 66–71].

Нельзя не заметить, что в последней четверти XIX в. наблюдается рост общественной активности в обсуждении и решении проблем преобразования мест заключения. Это сыграло важную роль не только в улучшении мест заключения, но и в формировании и развитии новых направлений уголовно-правовой науки. Такие идеи, как условное досрочное освобождение, социальная защита лиц, освобожденных из мест заключения, изменение порядка судопроизводства в отношении несовершеннолетних, с помощью конгрессов и съездов распространялись среди широких слоев общественности, а затем трансформировались в законодательство. Такие масштабные мероприятия, как международные конгрессы и съезды, стимулировали внимание правительств к рассматриваемым на них вопросам. Общественность, участвовавшая в этих мероприятиях, заставляла законодателя прислушиваться к голосу научной мысли, принимать во внимание выводы и рекомендации, выработанные коллективными усилиями. Многие из резолюций международных и национальных форумов послужили руководством при осуществлении реформ в разных странах, легли в основу законодательства [20, с. 362].

#### *Заключение*

Участие общественности в решении вопросов функционирования мест заключения продиктовано в XIX в. философией эпохи Просвещения о социальной ценности чело-

века и стремлением к его совершенствованию. Первый опыт такого участия принадлежит Обществу попечительному о тюрьмах, в состав которого входили влиятельные и высокообразованные люди. Иначе и не могло быть: для понимания имеющихся проблем и решения поставленных задач требовалась определенная социальная зрелость. Инициатива создания такого общества исходила не из низов, а сверху, что тоже понятно: для масштабных проектов необходимы просвещенные люди. Личный авторитет и высокая социальная активность позволяли привлекать в ряды новых членов, устанавливать контакты и осуществлять взаимодействие с государственными органами.

Общество просуществовало почти сто лет. Своей деятельностью оно стимулировало развитие общественной инициативы в решении вопросов, связанных с наказанием и его исполнением, учреждением новых общественных формирований, направлявших свою деятельность на оказание помощи освобожденным из мест заключения, организацию исполнения наказания в отношении несовершеннолетних, вывод из тюрем детей арестантов и устройство для них приютов и др.

Основной проблемой, связанной с тюремными преобразованиями, было недостаточное финансирование мест заключения. Этот дефицит восполнялся, хотя и не в полной мере, всеми общественными формированиями.

Не следует, конечно, идеализировать участие общественности в тюремных преобразованиях в России и общественное влияние на этот процесс. В деятельности обществ было много упущений, промахов, ошибок, но если принять во внимание, что все они начинали свою работу в отсутствие какого

бы то ни было опыта, необходимых средств, четкой правовой регламентации, то итоги не могут не вызывать уважения. Расстояние в два века позволяет понять, что, по существу, все общественные формирования находились в условиях эксперимента, который при всех ошибках и просчетах все-таки удался. Именно силами общественности были выявлены и подготовлены те направления, по которым осуществлялась тюремная реформа.

Свой вклад в подготовку тюремных преобразований и развитие законодательства внесла научная общественность, пристально изучавшая деятельность государственных и общественных структур в области исполнения наказания и вырабатывавшая соответствующие рекомендации. Ею были сформированы научные основы правового обеспечения назначения и исполнения наказаний.

Общественными силами осуществлялись пропаганда социальной активности в деле преобразования мест заключения, обобщение, анализ теоретического материала и практического опыта, распространение последнего.

Практикой общественных объединений были выработаны формы взаимодействия с государственными органами.

Деятельность общественности в области преобразования мест заключения нельзя признать безупречной, однако число ее критических оценок столь велико, что нет нужды в его увеличении, к тому же это ничего не способно изменить. Значительно важнее с аксиологических позиций выявить то, что является ценным для социальной практики. И здесь для исследователей открываются большие возможности.

## СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Беляева, Л. И. Воспитание несовершеннолетних правонарушителей в России. В 3 частях. Часть 1. Учреждения для несовершеннолетних правонарушителей в Российской империи / Л. И. Беляева. – Москва : МПСИ ; Воронеж : НПО «МОДЕК», 2007. – 400 с. – ISBN 978-5-9770-0156-4 (МПСИ), 978-5-89395-857-7 (НПО «МОДЕК»).
2. Беляева, Л. И. Патронат в России (XIX – начало XX в.) / Л. И. Беляева. – Изд. 2-е, испр. и доп. – Воронеж : Воронеж. ин-т МВД России, 2001. – 137 с.
3. Беляева, Л. И. Становление и развитие теории и практики предупреждения правонарушений несовершеннолетних : монография / Л. И. Беляева. – Москва : Акад. упр. МВД России, 2014. – 390 с.
4. Бородина, Е. В. Условия содержания заключенных во второй половине XVII – первой четверти XVIII в. (на примере мест заключения Урала и Западной Сибири) / Е. В. Бородина // Известия Уральского федерального университета. Серия 2 : Гуманитарные науки. – 2016. – Том 18, № 3(154). – С. 215–230.
5. Варадинов Н. В. Тюрьмы до учреждения в них общества попечительного о тюрьмах / Н. В. Варадинов // Вестник благотворительности. – 1870. – № 2. – С. 31–44.
6. Всемирная история. Средние века. Возрождение и реформация. Эпоха просвещения / А. Н. Бадак, И. Е. Войнич, Н. М. Волчек [и др.]. – Москва : Харвест, 2002. – 504 с. – ISBN 985-13-0790-2.
7. Гернет М. Н. История царской тюрьмы. В 5 томах. Том 1. 1762–1825 гг. / М. Н. Гернет. – Москва : Госюриздат, 1960. – 384 с.
8. Гогель, С. К. Курс уголовной политики в связи с социологией / С. К. Гогель. – Санкт-Петербург : Тип. А. Г. Розена, 1910. – 505 с.

9. Гогель, С. К. Роль общества в деле борьбы с преступностью / С. К. Гогель. – Санкт-Петербург : Тип. т-ва «Общественная польза», 1906. – 383 с.
10. Детков, М. Г. Наказание в царской России. Система его исполнения / М. Г. Детков. – Москва : Интерправо, 1994. – 119 с. – ISBN 5-86861-004-0.
11. Забелин, А. По вопросу об улучшении тюрем / А. Забелин // Русский вестник. – 1863. – № 3. – С. 353–356.
12. Знаменский, Н. Заметки о тюремном попечительном комитете / Н. Знаменский // Тобольские губернские ведомости. – 1859. – № 35.
13. Извлечение из отчета о положении и действиях Общества попечительного о тюрьмах, поднесенного Государю императору за 1851 год. – Санкт-Петербург : Тип. Опекунского совета, 1852. – 17 с.
14. Императорское Человеколюбивое общество. Краткий очерк развития и деятельности общества. – Петроград : Гос. тип., 1915. – 6 с.
15. Инструкция смотрителю губернского тюремного замка 1831 г. – Пермь : Тип. Губернского правления, 1882. – 30 с.
16. Краинский, Д. В. Материалы к исследованию истории русских тюрем в связи с историей учреждения Общества попечительного о тюрьмах / Д. В. Краинский. – Чернигов : Тип. губ. земства, 1912. – 156 с.
17. Краткий очерк тюремного устройства и мероприятий в области тюремного дела за 1905–1910 г. // Журнал Министерства юстиции. – 1910. – № 7. – С. 204.
18. Лучинский, Н. Ф. Правила патроната над тюремными выпущенниками / Н. Ф. Лучинский. – Санкт-Петербург : Тип. одиночной тюрьмы, 1912. – 43 с.
19. Лучинский, Н. Ф. Тюремный патронат // Тюремный вестник. – 1913. – № 10. – С. 1646–1685.
20. Люблинский, П. И. Международные съезды по вопросам уголовного права за десять лет (1905–1915) / Проф. П. И. Люблинский. – Петроград : Сенат. тип., 1915. – 379 с.
21. Малинин, Ф. Н. Роль общества в борьбе с преступностью. Выпуски 1–2 / Ф. Н. Малинин. – Санкт-Петербург : Типо-лит. С.-Петербур. тюрьмы, 1906. – 133 с.
22. Материалы по вопросу о преобразовании тюремной части в России. – Санкт-Петербург : Тип. М-ва вн. дел, 1865. – 668 с.
23. Международный союз криминалистов. Русская группа (1899–1902). – Санкт-Петербург : Сенатская тип., 1902. – 577 с.
24. Никитин, В. Н. Тюрьма и ссылка. Историческое, законодательное, административное и бытовое положение заключенных, пересыльных, их детей и освобожденных из-под стражи со времен возникновения русской тюрьмы до наших дней. 1560–1880 / В. Н. Никитин. – Санкт-Петербург : Тип. Г. Шпарварт, 1880. – 674 с.
25. Нормальный устав общества покровительства лицам, освобождаемым из мест заключения (1908) // Тюремный вестник. – 1908. – № 10. – С. 657–666.
26. Об образовании благотворительных обществ для узников России // Вологодские губернские ведомости. – 1858. – № 37–40.
27. Об учреждении в С.-Петербурге Общества попечительного о тюрьмах. – Санкт-Петербург : Тип. Н. Греча, 1819. – 52 с.
28. Обзор десятилетней деятельности Главного тюремного управления (1879–1889). – Санкт-Петербург : Тип. И. Н. Скороходова, 1889. – 115 с.
29. Обзор деятельности Высочайше утвержденного попечительства над арестантами С.-Петербургской исправительной тюрьмы за одиннадцать лет (1871–1882). – Санкт-Петербург : Тип. М. А. Хана, 1883. – 137 с.
30. Отчет Кишиневского Общества для пособия лицам, освобождаемым из мест заключения // Бессарабские губернские ведомости. – 1879. – № 21.
31. Очерк деятельности совета Императорского Человеколюбивого общества за 100 лет (1816–1916). – Петроград : Гос. тип., 1916. – 209 с.
32. Познышев, С. В. Очерки тюремоведения / С. В. Познышев. – Изд. 2-е., исправл. и доп. – Москва : Изд. Г. А. Лемана и Б. Д. Плетнева, 1915. – 295 с.
33. Познышев, С. В. Учение о карательных мерах и мере наказания / С. В. Познышев. – Москва : Тип. Русского товарищества печатного и издательского дела, 1908. – 181 с.
34. Полицейский листок Таганрогского градоначальства. – 1864. – № 15.
35. Полное собрание законов Российской Империи. Собрание первое. В 45 томах. Том XXXVI. 1819 г. – Санкт-Петербург : Тип. II Отделения Собственной Его Императорского Величества Канцелярии, 1830. – 734 с.
36. Полное собрание законов Российской Империи. Собрание второе. В 55 томах. Том XXVI. Отделение 2. 1851 г. – Санкт-Петербург : Тип. II Отделения Собственной Его Императорского Величества Канцелярии, 1852. – 803 с.
37. Полное собрание законов Российской Империи. Собрание третье. В 33 томах. Том IV. 1884 г. – Санкт-Петербург : Гос. тип., 1887. – 1257 с.
38. Полное собрание законов Российской Империи. Собрание третье. В 33 томах. Том XIII. 1893 г. – Санкт-Петербург : Гос. тип., 1897. – 1382 с.
39. Полное собрание законов Российской Империи. Собрание третье. В 33 томах. Том XV. 1895 г. – Санкт-Петербург : Гос. тип., 1899. – 1542 с.
40. Полное собрание законов Российской Империи. Собрание третье. В 33 томах. Том XXIX. Отделение 1. 1909 г. – Санкт-Петербург : Гос. тип., 1912. – 1053 с.
41. Полное собрание законов Российской Империи. Собрание третье. В 33 томах. Том XXXII. Отделение 1. 1912 г. – Санкт-Петербург : Гос. тип., 1915. – 1819 с.
42. Решеткин, П. К. С.-Петербургский дамский попечительный о тюрьмах комитет и арестантские дети / П. К. Решеткин. – Санкт-Петербург : Тип. Шредера, 1883. – 60 с.
43. Саломон, А. П. Тюремное дело в России / А. П. Саломон. – Санкт-Петербург : Тип. С.-Петербур. тюрьмы, 1898. – 38 с.
44. Свод решений международных тюремных конгрессов Лондонского (1872 г.), Стокгольмского (1878 г.), Римского (1885 г.) и С.-Петербургского (1890 г.) // Тюремный вестник. – 1894. – № 5. – С. 246–247.
45. Семенов, П. Н. Исторические сведения о Женском патриотическом обществе (1812–1896) / П. Н. Семенов. – Санкт-Петербург : Тип. Е. А. Евдокимова, 1896. – 34 с.
46. Сергеевский, Н. Наказание в русском праве XVII в. / Н. Сергеевский. – Санкт-Петербург : Изд. А. Ф. Цинзерлинг, 1887. – 300 с.

47. Тальберг, Д. Исторический очерк тюремной реформы и современные системы европейских тюрем / Д. Тальберг. – Киев : Тип. Киев. ун-та, 1875. – 72 с.
48. Тальберг, Д. Попечительное о тюрьмах общество / Д. Тальберг // Журнал гражданского и уголовного права. – 1878. – Книги V–VI. – С. 1–58.
49. Темные стороны в деле тюремной филантропии // Голос. – 1877. – № 54.
50. Упоров, И. В. Пенитенциарная политика России в XVIII–XX вв.: историко-правовой анализ тенденций развития / И. В. Упоров. – Санкт-Петербург : Юрид. центр Пресс, 2004. – 608 с. – ISBN 5-94201-340-3.
51. Упоров, И. В. Условия отбывания лишения свободы в тюремных замках России первой трети XIX века: правовой аспект / И. В. Упоров // Наука и современность : сборник материалов X Международной научно-практической конференции (28 января 2018 г.). – Москва : Империя, 2018. – С. 5–9.
52. Учреждения для управления губерний Всероссийския империи. 7 ноября 1775 г. // Законодательство Екатерины II. В 2 томах. Том 1 / [Арапов Д. Ю. и др.]. – Москва : Юрид. литература, 2000. – С. 380–469. – ISBN 5-7260-0950-9.
53. Федотова, И. Н. Комитеты Общества попечительного о тюрьмах: задачи, состав, практическая деятельность ( на материалах Владимирской губернии первой половины XIX века) / И. Н. Федотова // Вестник Владимирского юридического института. – 2006. – № 1. – С. 146–151.
54. Филиппов, М. Тюремь в России / М. Филиппов // Русская старина. – 1873. – Том VIII. – С. 61–63.
55. Фойницкий, И. Я. Учение о наказании в связи с тюремоведением / И. Я. Фойницкий. – Санкт-Петербург : Тип. М-ва путей сообщения, 1889. – 509 с.
56. Шумигорский, Е. С. Ведомство учреждений Императрицы Марии (1797–1897) / Е. С. Шумигорский. – Санкт-Петербург : Тип. т-ва «Общественная польза», 1897. – 32 с.
57. Шумигорский, Е. С. Императорское Женское патриотическое общество : исторический очерк (1812–1912) / Е. С. Шумигорский. – Санкт-Петербург : Гос. тип., 1912. – 436 с.

## REFERENCES

- Belyaeva L.I. *Vospitanie nesovershennoletnikh pravonarushitelei v Rossii. V 3-kh ch. Ch.1. Uchrezhdeniya dlya nesovershennoletnikh pravonarushitelei v Rossiiskoi imperii* [Education of juvenile delinquents in the Russian Empire]. Moscow: Izd. Moskovskogo psikhologo-sotsial'nogo instituta; Voronezh: izd-vo NPO "MODEK", 2007. 400 p.
- Belyaeva L.I. *Patronat v Rossii (XIX - nachalo XX v.)* [Patronage in Russia (19th – early 20th century)]. Second edition, revised and supplemented. Voronezh. Voronezhskii institut MVD Rossii. 2001. 137 p.
- Belyaeva L.I. *Stanovlenie i razvitie teorii i praktiki preduprezhdeniya pravonarushenii nesovershennoletnikh: monografiya* [Formation and development of the theory and practice of prevention of juvenile delinquency. A monograph]. Moscow: Akademiya upravleniya Rossii. 2014. 390 p.
- Borodina E.V. Conditions of confinement of Russian prisoners between the 2nd half of the 17th – 1st quarter of the 18th centuries (with reference to Ural and Western Siberian prisons). *Izvestiya UrFU. Seriya 2. Gumanitarnye nauki=Bulletin of Ural Federal University. Series 2 The Humanities*, 2016, vol. 18, no. 3 (154), pp. 215–230. (In Russ.).
- Varadinov N.V. Prisons before the establishment of the Guardianship Society for Prisons in them. *Vestnik blagotvoritel'nosti=Bulletin of Charity*, 1870, no. 2, pp. 31–44. (In Russ.).
- Vsemirnaya istoriya. Srednie veka. Vozrozhdenie i reformatsiya. Epokha prosveshcheniya* [World History. The Middle Ages. Renaissance and Reformation. The Age of Enlightenment]. Moscow: Khorvest. 2013. 871 p.
- Gernet M.N. *Istoriya tsarskoi tyur'my. V 5 t. T. 1* [History of the Tsar's prison. In 5 volumes. Volume 1]. Moscow: Gosyurizdat, 1960. Pp. 281–287.
- Gogel' S.K. *Kurs ugolovnoi politiki v svyazi s sotsiologiei* [Course of criminal policy in connection with sociology]. Saint Petersburg: Tip. A.G.Rozena, 1910. 505 p. P.192.
- Gogel' S.K. *Rol' obshchestva v dele bor'by s prestupnost'yu* [The role of society in the fight against crime]. Saint Petersburg: Tip.t -va "Obshchestvennaya pol'za", 1906. 383 p.
- Detkov M.G. *Nakazanie v tsarskoi Rossii. Sistema ego ispolneniya. M-vo vnutrennikh del RF* [Punishment in Tsarist Russia. The system of its execution. Ministry of Internal Affairs of the Russian Federation]. Moscow: Inform.-izd.agenstvo "Interpravo". 1994g. 119 p. Pp. 36–37.
- Zabelin A. On the question of improving prisons. *Russkii vestnik=Russian Bulletin*, 1863, no. 3, pp. 353–356. (In Russ.).
- Znamenskii N. Notes on the Prison Guardianship Committee. *Tobol'skie gubernskie vedomosti=News of Tobolsk Governorate*, 1859, no. 35. (In Russ.).
- Iz vlechenie iz otcheta o polozhenii i deistviyakh Obshchestva popечitel'nogo o tyur'makh, podnesennogo Gosudaryu imperatoru za 1851 god* [Extract from the 1851 report on the situation and actions of the Guardianship Society for Prisons, presented to the Emperor]. Saint Petersburg: Tip. Opekunskogo soveta, 1852. 17 p. P. 4.
- Imperatorskoe Chelovekolyubivoe obshchestvo. Kratkii ocherk razvitiya i deyatel'nosti obshchestva* [The Imperial Humane Society. A brief outline of the development and activities of the Society]. Petrograd, 1915.
- Instruktsiya smotritel'yu gubernskogo tyuremnogo zamka 1831 g.* [Instructions to the caretaker of the provincial prison in 1831]. Perm: Tipografiya Gubernskogo pravleniya, 1882. 30 p.
- Krainskii D.V. *Materialy k issledovaniyu istorii russkikh tyurem v svyazi s istoriei uchrezhdeniya Obshchestva popечitel'nogo o tyur'makh* [Materials for the study of the history of Russian prisons in connection with the history of the establishment of the Guardianship Society for Prisons]. Chernigov: Tip. gub zemstva, 1912. 156 p. Pp. 7–55. (In Russ.).
- A brief essay on the prison system and measures in the field of prison affairs for 1905–1910. *Zhurnal Ministerstva yustitsii=Journal of the Ministry of Justice*, 1910, no. 7, p. 204. (In Russ.).
- Luchinskii N.F. *Pravila patronata nad tyuremnymi vypushchennikami* [Rules of patronage over the people released from prison]. Saint Petersburg: Tip. Odinochnoi tyur'my, 1912. 43 p.
- Luchinskii N.F. Prison patronage. *Tyuremnyi vestnik=Prison Bulletin*, 1913, no. 10, pp. 1646–1685. (In Russ.).
- Lyublinskii P.I. *Mezhdunarodnye penitentsiarnye kongressy. Mezhdunarodnye s'ezdy ugolovnogo prava za 10 let* [International penitentiary congresses. International congresses for criminal law for 10 years]. Petrograd, 1915. P. 362.
- Malinin F.N. *Rol' obshchestva v bor'be s prestupnost'yu: (Tyuremnyi patronat)* [The role of society in the fight against crime: (Prison patronage)]. Issue 1. Saint Petersburg: Tipo-lit. Saint Petersburg: tyur'my, 1906. 72 p.

22. Malinin F.N. *Rol' obshchestva v bor'be s prestupnost'yu: (Tyuremnyi patronat)* [The role of society in the fight against crime: (Prison patronage)]. Issue 2. Saint Petersburg: Tipo-lit. Saint Petersburg: tyur'my, 1906. 132 p.
23. *Materialy po voprosu o preobrazovanii tyuremnoi chasti v Rossii* [Materials on the transformation of prisons in Russia]. Saint Petersburg: Tip. M-va vn. del, 1865. 668 p.
24. *Mezhdunarodnyi soyuz kriminalistov. Russkaya gruppа. (1899–1902)* [International Union of Criminalists. Russian group. (1899–1902)]. Saint Petersburg: Senatskaya tip., 1902. 577 p.
25. Nikitin V.N. *Tyur'ma i ssylka. Istoricheskoe, zakonodatel'noe, administrativnoe i bytovoe polozhenie zaklyuchennykh, peresyl'nykh, ikh detei i osvobodivshiesya iz-pod strazhi so vremen vozniknoveniya russkoi tyur'my do nashikh dnei. 1560–1880* [Prison and exile. Historical, legislative, administrative and domestic situation of prisoners, transit prisoners, their children and those released from custody from the time of the emergence of the Russian prison to the present day. 1560–1880]. Saint Petersburg: Tip. G. Shparvart. 1880. Pp. 6–90.
26. The Charter of the Society for the Protection of Persons Released from Prison (1908). *Tyuremnyi vestnik=Prison Bulletin*, 1908, no. 10, pp. 657–666. (In Russ.).
27. On the formation of charitable societies for prisoners of Russia. *Vologodskie gubernskie vedomosti=News of the Vologda Governorate*, 1858, no. 37, 38, 39, 40. (In Russ.).
28. *Ob uchrezhdenii v S-Peterburge Obshchestva popechitel'nogo o tyur'makh* [About the establishment of the Guardianship Society for Prisons in Saint Petersburg]. Saint Petersburg: tip. N. Grecha, 1819. 52 p.
29. *Obzor desyatiletnei deyatelnosti Glavnogo Tyuremnogo upravleniya (1879–1889)* [Review of the ten-year work of the Main Prison Administration (1879–1889)]. Saint Petersburg, 1889. 115 p.
30. *Obzor deyatelnosti Vysochaishe utverzhennogo popechitel'stva nad arestantami S-Peterburgskoi ispravitel'noi tyur'my za odinnadtsat' let (1871–1882 goda)* [Review of the activities of the Most Highly approved guardianship of the prisoners of Saint Petersburg Correctional Prison for eleven years (1871–1882)]. Saint Petersburg: Tip. M.A Khana, 1883. 137 p.
31. Report of the Kishinev society for the benefit of persons released from places of detention. *Bessarabskie gubernskie vedomosti=Bessarabian Governorate News*, 1879, no. 21. (In Russ.).
32. *Ocherk deyatelnosti soveta Imperatorskogo Chelovekolyubivogo obshchestva za 100 let (1816–1916)* [An essay on the activities of the Council of the Imperial Humane Society for 100 years (1816-1916)]. Petrograd: Gos.tip., 1916. 209 p.
33. *Poznyshhev S.V. Ocherki tyur'movedeniya* [Essays on prison studies]. Second edition, revised and supplemented. Moscow: Izd. G.A. Lemana i B.D. Pletneva, 1915. 295 p.
34. *Poznyshhev S.V. Uchenie o karatel'nykh merakh i mere nakazaniya* [The doctrine of punitive measures and the measure of punishment]. Moscow: Tip. Russkogo tovarishchestva pechatnogo i izdatel'skogo dela, 1908. 181 p.
35. *Politseiskii listok Taganrogskogo gradonachal'stva* [Police leaflet of the Taganrog City Administration]. 1864. No. 15.
36. *Polnoe sobranie zakonov Rossiiskoi Imperii* [The complete collection of laws of the Russian Empire]. Collection 1. In 45 volumes. Volume XXXVI. 1819. Saint Petersburg: Tip. II Otdeleniya Sobstvennoi Ego Imperatorskogo Velichestva Kantselyarii, 1830. 734 p.
37. *Polnoe sobranie zakonov Rossiiskoi Imperii* [The complete collection of laws of the Russian Empire]. Collection 2. In 55 volumes. Volume XXVI. Section 2. 1851. Saint Petersburg: Tip. II Otdeleniya Sobstvennoi Ego Imperatorskogo Velichestva Kantselyarii, 1852. 803 p.
38. *Polnoe sobranie zakonov Rossiiskoi Imperii* [The complete collection of laws of the Russian Empire]. Collection 3. In 33 volumes. Volume XIII. 1893. Saint Petersburg: Gosudarstvennaya tipografiya, 1897. 1382 p.
39. *Polnoe sobranie zakonov Rossiiskoi Imperii* [The complete collection of laws of the Russian Empire]. Collection 3. In 33 volumes. Volume XV. 1895. Saint Petersburg: Gosudarstvennaya tipografiya, 1899. 1542 p.
40. *Polnoe sobranie zakonov Rossiiskoi Imperii* [The complete collection of laws of the Russian Empire]. Collection 3. In 33 volumes. Volume XXIX. Section 1. 1909. Saint Petersburg: Gosudarstvennaya tipografiya, 1912. 1053 p.
41. *Polnoe sobranie zakonov Rossiiskoi Imperii* [The complete collection of laws of the Russian Empire]. Collection 3. In 33 volumes. Volume XXXII. Section 1. 1912. Saint Petersburg: Gosudarstvennaya tipografiya, 1915. 1819 p.
42. *Reshetkin P.K. S-Peterburgskii damskii popechitel'nyi o tyur'makh komitet i arestantskie deti* [St. Petersburg Ladies' Committee for the Care of Prisons and Prison Children]. Saint Petersburg: tip. Shredera, 1883. 60 p. P.17, 40.
43. *Salomon A.P. Tyuremnoe delo v Rossii* [Prison-related activities in Russia]. Saint Petersburg: Tip. Saint Petersburg: tyur'my, 1898. 38 p. Pp.13–14.
44. Collection of resolutions of the International Prison Congresses of London (1872), Stockholm (1878), Rome (1885) and Saint Petersburg (1890). *Tyuremnyi vestnik=Prison Bulletin*, 1894, no. 5, pp. 246–247. (In Russ.).
45. *Semenov P.N. Istoricheskie svedeniya o Zhenskoi patrioticheskom obshchestve (1812–1896)* [Historical information about Women's Patriotic Society (1812–1896)]. Saint Petersburg: Tip. E.A. Evdokimova, 1896. 34 p.
46. *Sergeevskii N. Nakazanie v russkom prave XVII v.* [Punishment in Russian law of the 17th century]. Saint Petersburg: Izd. A.F. Tsinzerling, 1887. 300 p.
47. *Tal'berg D. Istoricheskii ocherk tyuremnoi reformy i sovremennye sistemy evropeiskikh tyurem* [A historical overview of prison reform and modern European prison systems]. Kiev: Tip. Kievskogo universiteta, 1875. 72 p.
48. *Tal'berg D. Guardianship Society for Prisons. Zhurnal grazhdanskogo i ugovolnogo prava=Journal of Civil and Criminal Law*, 1878, books 5–6, pp. 1–58. (In Russ.).
49. Dark sides in the case of prison philanthropy. *Golos=The Voice*, 1877, no. 54. (In Russ.).
50. *Uporov I.V. Penitentsiarnaya politika Rossii v XVIII–XX vv. Istoriko-pravovoi analiz tendentsii razvitiya* [Penitentiary policy of Russia in the 18th–20th century. Historical and legal analysis of development trends]. Saint Petersburg: Yurid. Tsentr Press, 2004. 608 p.
51. *Uporov I.V. Conditions of serving imprisonment in prisons of Russia in the first third of the 19th century: a legal aspect. In: Nauka i sovremennost': sb. materialov X Mezhdunar. nauch.-prakt. konf. 28 yanvarya 2018 g.* [Science and modern times: proceedings of the 10th international research-to-practice conference, January 28, 2018]. Moscow: Imperiya, 2018. Pp. 5–9. (In Russ.).
52. Institutions for governing the provinces of the All-Russian Empire. November 7, 1775. In: *Zakonodatel'stvo Ekateriny II* [Legislation of Catherine the Great]. In 2 volumes. Volume 1. Moscow: Yurid. Lit., 2000. Pp. 380–469. (In Russ.).
53. *Fedotova I.N. Guardianship Society for Prisons: tasks, composition, practical activity (based on the materials of the Vladimir province of the first half of the 19th century). Vestnik Vladimirskego yuridicheskogo instituta=Bulletin of Vladimir Law Institute*, 2006, no. 1, pp. 147–150. (In Russ.).

54. Filippov M. Prisons in Russia. *Russkaya starina=Russian Olden Times*, 1873, vol. 8, pp. 61–63. (In Russ.).
55. Foinitskii I.Ya. *Uchenie o nakazanii v svyazi s tyur'movedeniem* [The doctrine of punishment in connection with prison studies]. Saint Petersburg: Tip. Ministerstva putei soobshcheniya, 1889, 509 p.
56. Shumigorskii E.S. *Vedomstvo uchrezhdenii Imperatritsy Marii (1797–1897)* [Department of institutions of the Empress Maria (1797–1897)]. Saint Petersburg: Tip. "Obshchestvennaya pol'za", 1897. 32 p.
57. Shumigorskii E.S. *Imperatorskoe Zhenskoe patrioticheskoe obshchestvo: istoricheskii ocherk (1812–1912)* [Imperial Women's Patriotic Society. Historical essay. (1812–1912)]. Saint Petersburg: Gos. tip., 1912. 226 p.

#### СВЕДЕНИЯ ОБ АВТОРЕ / INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

**ЛАРИСА ИВАНОВНА БЕЛЯЕВА** – доктор юридических наук, профессор, профессор кафедры уголовной политики Академии управления МВД России, г. Москва, Российская Федерация. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-8245-2435>, e-mail: Beliaeva\_055@mail.ru

**LARISA I. BELYAEVA** – Doctor of Sciences (Law), Professor, professor of the Department of Criminal Policy, Academy of Management of the Ministry of Internal Affairs of Russia, Moscow, Russian Federation. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-8245-2435>, e-mail: Beliaeva\_055@mail.ru

Статья поступила 03.12.2020



## Правовая политика, правовой порядок и общественный контроль в пенитенциарной системе

**Е. В. СВИНИН**

Вологодский институт права и экономики ФСИН России, г. Вологда, Российская Федерация

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-2866-651X>, e-mail: [evsvinin@yandex.ru](mailto:evsvinin@yandex.ru)

**А. Н. КУБЫШКИН**

Вологодский институт права и экономики ФСИН России, г. Вологда, Российская Федерация

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-3991-9423>, e-mail: [telyatnickow.alex@yandex.ru](mailto:telyatnickow.alex@yandex.ru)

### Реферат

*Введение:* изучение состояния правового порядка в различных отраслях и институтах российского права является не только теоретической, но и прикладной проблемой. Ее решение затрагивает эффективность организации правового регулирования общественных отношений. Ключевое значение имеют категории правовой политики и правопорядка. Они не только взаимообуславливают друг друга, но и необходимы для понимания направлений повышения эффективности функционирования общественного контроля над пенитенциарной системой. *Методы:* в работе используются догматико-правовой анализ научных теоретико-правовых категорий и формально-юридический анализ действующего законодательства. *Результаты:* правовой порядок является результатом воплощения правовой политики государства в системе юридических норм, процедурах их реализации и результатах действия. Использование философских категорий «форма» и «содержание» позволило выявить характерные черты правовой политики как научного понятия. В работе аргументируется положение о том, что формы правовой политики целесообразно разграничивать не по виду юридической деятельности, а в зависимости от этапов регулирования. Этапу рационального правообразования соответствует ненормативная форма правовой политики, суть которой состоит в принятии различного рода концепций и стратегий развития; правотворчество как этап создания нормы права запускает механизм ее общего действия и сопровождается нормативной формой; реализация норм рассматривается как завершающий этап регулирования, который характеризуется наличием казуальной правовой политики. Содержание правовой политики образует единство целей, средств и принципов деятельности. *Обсуждение:* основное внимание уделяется анализу содержания нормативной правовой политики в сфере общественного контроля над деятельностью уголовно-исполнительной системы Российской Федерации. Содержательные особенности этой формы правовой политики обусловлены спецификой предмета и метода регулирования и выступают в качестве принципов, непосредственно не закрепленных в законодательстве, но вытекающих из его духа и смысла. Эти принципы позволяют составить объективное представление о содержании правопорядка.

**Ключевые слова:** правовая политика; правопорядок; общественный контроль; уголовно-исполнительная система Российской Федерации; общественные наблюдательные комиссии.

12.00.01 – Теория и история права и государства; история о праве и государстве (юридические науки).

**Для цитирования:** Свинин Е. В., Кубышкин А. Н. Правовая политика, правовой порядок и общественный контроль в пенитенциарной системе. *Пенитенциарная наука*, 2021, т. 15, № 1 (53), с. 20–32. DOI 10.46741/2686-9764-2021-15-1-20-32.

## Legal Policy, Legal Order and Civic Oversight in the Penal System

### EVGENII V. SVININ

Vologda Institute of Law and Economics of FSIN Russia, Vologda, Russian Federation

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-2866-651X>, e-mail: [evsvinin@yandex.ru](mailto:evsvinin@yandex.ru)

### ALEKSEI N. KUBYSHKIN

Vologda Institute of Law and Economics of FSIN Russia, Vologda, Russian Federation

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-3991-9423>, e-mail: [telyatnickow.alex@yandex.ru](mailto:telyatnickow.alex@yandex.ru)

**Abstract.** Introduction: the study of the state of legal order in various branches and institutions of Russian law is both a theoretical and an applied issue. Finding a solution to this issue affects the efficiency of organizing legal regulation of civic relations. The categories of legal policy and legal order are of key importance in this regard. They are not only mutually dependent, but also necessary for understanding the ways to improve the efficiency of civic oversight of the penitentiary system. Methods: we use dogmatic and legal analysis of scientific theoretical and legal concepts and formal and legal analysis of the current legislation. Results: legal order stems from the implementation of legal policy of the state in the system of legal norms, procedures for their implementation and results of their fulfillment. The use of philosophical categories such as “form” and “content” allows us to identify characteristic features of legal policy as a scientific concept. We prove that it is advisable to distinguish legal policy forms depending on the stages of regulation rather than on the types of legal activity. The stage of rational law-forming process corresponds to the “non-normative” form of legal policy, which consists in the adoption of various concepts and strategies for development; law-making as a stage at which the rule of law is established launches the mechanism for its general application and is accompanied by the “normative” form; the implementation of norms is seen as a final stage of regulation, which is characterized by the presence of casual legal policy. The content of legal policy constitutes a unity of goals, means and principles of activity. Discussion: we focus mainly on analyzing the content of normative legal policy in the sphere of civic oversight of the activities of Russia’s penal system. Content-related specifics of this form of legal policy are determined by the features of the subject and method of regulation and are viewed as principles that are not directly enacted in the legislation, but follow from its “spirit” and meaning. These principles allow us to form an objective view of the content of legal order.

**Keywords:** legal policy; legal order; civic oversight; penal system of the Russian Federation; non-governmental monitoring commissions.

12.00.01 – Theory and history of law and state; history of law and state.

**For citation:** Svinin E.V., Kubyshkin A.N. Legal policy, legal order and civic oversight in the penal system. *Penitentiary Science*, 2021, vol. 15, no. 1 (53), pp. 20–32. DOI 10.46741/2686-9764-2021-15-1-20-32.

### Введение

Изучение правового порядка в различных сферах правового регулирования имеет важное теоретическое и прикладное значение. Не является исключением и общественный контроль над деятельностью уголовно-исполнительной системы Российской Федерации. Правовое регулирование общественного контроля приобрело системный характер в 2008 г. [10], однако в практике реализации норм обна-

ружился ряд проблем, которые снижают уровень правового порядка. Представляется, что понимание природы некоторых из них возможно сквозь призму правовой политики.

Правовая политика направляет правовую жизнь в нужное русло, видоизменяет, совершенствует ее в соответствии с теми целями и задачами, а также приоритетами, которые стоят перед государством на данном этапе развития общества [5, с. 41].

В правовой политике воплощается единство правовых идеалов, права и практики его применения. Сара Армстронг справедливо отмечает, что политика является важным средством, с помощью которого права человека гарантируются в тюрьме. Нарушения прав человека в заключении часто объясняются плохо осуществляемой или отсутствующей политикой, но редко возникают вопросы о технических аспектах политики и о том, как они формируют конкретные средства реализации идеала права [16]. Именно поэтому правовая политика имеет большое методологическое значение для исследования состояния правопорядка.

В юридической науке можно встретить различные подходы к определению понятия «правовая политика». Как справедливо указывают Е. А. Богославский и А. Г. Эртель, современное понимание категории «правовая политика» является достаточно многозначным и в правовой науке этот термин употребляется в нескольких различных смысловых контекстах. Анализ мнений по данному вопросу позволяет говорить о правовой политике как особом виде государственной политики, особом феномене, явлении, а в целом – мощном средстве преобразования общественных отношений [2, с. 30].

Рассмотрим некоторые подходы и сформируем собственную точку зрения.

Предельно краткое, но емкое определение было предложено Н. И. Матузовым: правовая политика – это комплекс целей, мер, задач, программ, установок, реализуемых в сфере права и посредством права [7, с. 34].

Более развернутую дефиницию формулирует А. В. Малько. По его мнению, правовая политика – это научно обоснованная, последовательная и системная деятельность государственных органов и институтов гражданского общества по созданию эффективного механизма правового регулирования, по цивилизованному использованию юридических средств в достижении таких целей, как наиболее полное обеспечение прав и свобод человека и гражданина, формирование правовой государственности и высокого уровня правовой культуры и правовой жизни общества и личности [6, с. 41].

Если сравнивать два определения, то можно увидеть, что первое носит нейтральный характер, второе имеет в большей степени социальную направленность. А. В. Малько подчеркивает необходимость

достижения важнейших гуманистических целей права. С одной стороны, это стремление заслуживает одобрения, однако нельзя не отметить, что оно формирует идеалистическую картину правовой политики, представление о ней как о некоем идеале. На наш взгляд, это может служить серьезным недостатком при оценке реальной политики, поскольку она не всегда соответствует высоким нравственным идеалам.

Представляется, что в понимании правовой политики важно отталкиваться от следующих положений: во-первых, правовую политику можно считать отдельным видом политики государства; во-вторых, правовая политика основывается на правовом регулировании и в то же время детерминирует его; в-третьих, правовая политика отражает идеалы и ценности, выступающие ориентиром создания норм права; в-четвертых, действующие нормы служат воплощением правовой политики. Принимая во внимание указанные наиболее общие характерные черты, считаем возможным сформулировать следующее определение: правовая политика – это политика, которую государство реализует в сфере планирования, организации и осуществления правового регулирования посредством программно-идеологических, нормативных и индивидуальных правовых предписаний.

Правовой порядок является своеобразным результатом действия права и в этом смысле отражает степень достижения целей правовой политики, адекватность использования ее средств в правовой жизни общества. Наша позиция в отношении сущности правопорядка заключается в том, что его необходимо рассматривать как многоаспектное явление, которое характеризует систему юридических норм (публичный правопорядок), процесс их реализации (правовые процедуры, то есть правовой порядок взаимодействия субъектов) и результаты их действия, имеющие как социальную, так и юридическую природу.

#### *Методы исследования*

В статье используется догматический анализ терминологического аппарата, исследуются теоретические подходы к понятию «правовая политика», «правовой порядок», выявляются сильные и слабые стороны теоретических подходов, формируется собственная позиция. Применяется также формально-юридический метод анализа законодательства, регламентирующе-

го осуществление общественного контроля над деятельностью российской пенитенциарной системы.

*Результаты догматического анализа формы и содержания правовой политики как теоретико-правовой категории*

Правовая политика предшествует появлению норм либо определяет характер, общую направленность их реализации, а следовательно, имеет важнейшее значение для понимания предпосылок возникновения, а также особенностей содержания правопорядка.

Для того чтобы составить комплексное представление о том, как взаимосвязаны правовая политика и правопорядок, необходимо рассмотреть специфику формы и содержания правовой политики. Парные диалектические категории «форма» и «содержание» позволяют охарактеризовать правовое явление в целостном виде, раскрыть его признаки, внутренние связи, а также особенности внешнего выражения и организации содержания.

Формы правовой политики зависят от этапов правового регулирования: первый (предправовой) этап характеризует процессы правообразования, то есть зарождение нормы права, второй – ее создание (правотворчество) и действие. Таким образом, с одной стороны, следует выделять форму, которая предшествует появлению норм права и выражается в комплексе идей, ценностей и целей, закрепленных в программных документах (стратегиях, концепциях, планах и т. д.). Эту форму правовой политики можно условно назвать ненормативной, поскольку она предшествует появлению конкретных норм права. С другой стороны, необходимо учитывать, что действующее законодательство также является выражением правовой политики. Система юридических норм обеспечивает устойчивость и порядок в общественных отношениях, является проводником государственной воли. Государство, определяя предмет и метод правового регулирования, тем самым выражает свою политическую заинтересованность в развитии того или иного общественного отношения. Можно сказать, что юридические нормы отражают господствующую правовую политику, которая условно может быть обозначена как нормативная.

В юридической науке есть мнение о том, что основными формами правовой политики являются правотворческая и правоприменительная.

Так, Р. В. Пузиков отмечает, что правотворческая форма заключается в научно обоснованном виде деятельности государственных структур и гражданского общества, которая определяет стратегию и тактику правотворчества. Правоприменительная политика характеризует управленческую деятельность в сфере реализации права путем использования специальных политико-правовых средств, выражается в совокупности программно-директивных установок, организационно-управленческих средств и направлений правоприменительной практики [12].

Представляется, что Р. В. Пузиков смешивает форму и вид правовой политики. Правотворчество и правоприменение являются видами юридической деятельности, в рамках которых происходит реализация правовой политики, поэтому правотворческую и правоприменительную политику разумнее рассматривать в качестве специфических видов, которые выделяются на основе такого критерия, как вид юридической деятельности.

Нормативная и ненормативная формы правовой политики носят общий характер, поскольку адресованы персонально неопределенному кругу субъектов. Содержание общей правовой политики вообще и в сфере общественного контроля в частности раскрывается в таких видах деятельности, как рациональное правообразование (то есть издание различного рода концепций, стратегий развития) и правотворчество.

Вместе с тем необходимо различать и казуальные формы правовой политики, которые изначально связаны с рассмотрением конкретных дел, а в последующем проявляют себя как тенденции (прецеденты) в таких видах деятельности, как правоприменение, правореализация и правоинтерпретация.

К примеру, в России суды заметно меньше стали выносить судебных приговоров с мерой наказания в виде лишения свободы. По данным Судебного департамента при Верховном Суде Российской Федерации, лишения свободы в 2019 г. составило лишь 30 % от всех уголовных наказаний [3].

Правовая политика, формирующая тенденции правоприменительной практики, не всегда может способствовать укреплению правопорядка. К примеру, в Великобритании распространение получило назначение наказания с лишением свободы на короткий

срок (от 3 до 6 месяцев). Сара Армстронг и Бет Уивер изучили эффективность кратких сроков пребывания в тюрьме и пришли к выводам об отсутствии таковой.

По мнению ученых, правоприменительная политика не учитывает, что короткие тюремные сроки приводят к парадоксальной ситуации: они кажутся осужденным слишком легкими и слишком жесткими, то есть причиняют как небольшую, так и слишком большую боль из-за длительного повторения краткосрочного опыта. Здесь напрашивается сравнение с фильмом «День сурка». Но в отличие от его главного героя, который немного по-разному реагирует на один и тот же короткий момент, пока не достигает прозрения, которое меняет его жизнь, заключенные заново переживают идентичные моменты ошеломляющей монотонности, которые дают мало возможностей для успешного продолжения жизни. Таким образом, ученые считают необходимым скорректировать правоприменительную политику в сторону увеличения числа общественных наказаний, не связанных с изоляцией от общества [15, с. 300].

Правореализация характеризует правовую политику локально, на уровне отдельных учреждений. Гарри Эннисон справедливо указывает на неразрывную связь внешних структурных изменений и индивидуального понимания правовой политики [13, с. 309].

Процесс разработки политики бессистемен и нелинеен. Происходят неожиданные события, продолжающиеся политические баталии служат определенным целям. Запоздалые опасения «якобы по поводу мелких деталей» могут «фундаментально повлиять на природу итоговой политики». Решение младшего государственного служащего или одно заявление парламента может резко изменить курс уголовной политики [13, с. 313].

Из этого следует важный вывод о том, что правовая политика должна затрагивать не только сферу внешних изменений, в данном случае систему правового регулирования (нормативного и индивидуального уровней), но и сферу правовой культуры сотрудников, участвующих в реализации уголовно-исполнительных норм.

В этом контексте интерес представляет коллективная статья Элисон Либлинг, Бена Лавс и других ученых, в которой была проанализирована деятельность Уоррен Хилл – небольшой тюрьмы на побережье Саффолка с особым духом и уникальным режимом.

Большинство из 244 заключенных в ней отбывают тюремное заключение в целях общественной защиты (IPP) или пожизненное заключение. Опыт учреждения иллюстрирует тот факт, что политика как совокупность индивидуальных убеждений сотрудников в ценности норм и доверительном отношении к осужденным может влиять на характер правоприменительной практики. Авторы статьи указывают, что персонал контролировал тюрьму, а заключенные знали об установленных правилах и границах поведения, но при этом режим не был репрессивным или жестким. Власть основывалась на взаимном уважении заключенных и персонала. Режим помогал заключенным находить индивидуальный путь к переменам через искусство, групповую работу и проекты [16, с. 106].

Персонал хорошо знал заключенных, мог распознавать тонкие изменения в их поведении и обладал глубоким пониманием их эмоционального состояния. Это давало заключенным уверенность в том, что их чувства имеют значение, и способствовало формированию ощущения «истинной заботы» [14, с. 113].

Таким образом, отношение сотрудников к своим профессиональным обязанностям свидетельствует об уровне их правовой культуры и неизбежно приводит к формированию казуальной правовой политики как некоего набора принципов и идей, служащих основой для принятия решений на локальном уровне отдельного учреждения.

Правоинтерпретационная деятельность также связана с правовой политикой. Подтверждением этому могут служить прецедентные решения Европейского суда по правам человека (далее – ЕСПЧ).

К примеру, в зарубежной юридической литературе широко обсуждается решение ЕСПЧ, которое заметно корректирует правовую политику в сфере реализации Европейского ордера на арест. Суд признал, что в случаях серьезного риска бесчеловечного обращения в тюрьмах выдающего государства-члена процедура передачи в исполняющем государстве-члене должна быть приостановлена до тех пор, пока достаточная дополнительная информация не снизит этот риск [19, с. 103]. Яннемике Оверкерк обращает внимание на то, что указанное решение подрывает доверие внутри европейских стран, кроме того, возникает неопределенность в отношении сроков нахождения лица

в заключении и возможности освобождения, если не будут представлены данные об отсутствии угрозы пыток и других серьезных нарушений прав человека.

В России прецедентный характер решений ЕСПЧ также влияет на пенитенциарную политику. К примеру, в постановлении ЕСПЧ от 30.06.2015 «Дело Хорошенко (Khoroshenko) против Российской Федерации» (жалоба № 41418/04) рассматривалась жалоба заявителя, отбывающего пожизненное тюремное заключение, на ограничения контактов с членами семьи, предусмотренные строгим режимом содержания под стражей в колонии особого режима. ЕСПЧ пришел к выводу о том, что «строго карательные и направленные на изоляцию цели оспариваемого законодательства Российской Федерации о праве заключенного на свидания с родственниками являются незаконными». Также указывалось следующее: «Учитывая системное действие этого Постановления в национальной системе Российской Федерации, для государства-ответчика также важно привести свое законодательство о праве заключенных на свидания в соответствие с международными стандартами» [4].

В последующем были приняты постановление Конституционного Суда Российской Федерации [11] и федеральный закон [8], которые внесли необходимые изменения в УИК РФ, предоставив дополнительные гарантии осужденным. К примеру, осужденным, отбывающим наказание на строгом режиме в тюрьмах, разрешено иметь одно длительное свидание в течение года дополнительно к двум краткосрочным.

Рассмотрев формы правовой политики, которые могут иметь ненормативный, нормативный и казуальный характер, перейдем к анализу содержания правовой политики.

Если категория «форма» раскрывает особенности организации правовой политики, то категория «содержание» характеризует совокупность элементов, ее образующих. В силу этого содержание правовой политики связано с наиболее общими установками и принципами. Этим правовая политика отличается от норм права и индивидуальных правовых предписаний. В связи с тем что правовая политика всегда отражает идеалы, ценности и цели развития, ее содержание отличается определенной вариативностью и неопределенностью.

Представляется, что в качестве универсального содержания правовой полити-

ки можно рассматривать единство цели, средств и принципов деятельности.

Ненормативная форма правовой политики не имеет прямого юридического значения, она не может порождать правовых последствий в сфере юридической практики, но в то же время служит важным источником правообразования. В систематическом виде ненормативная правовая политика в области общественного контроля над деятельностью российской пенитенциарной системы определяется в Концепции развития уголовно-исполнительной системы Российской Федерации до 2020 г. [9].

Целостность и системность концепции обеспечиваются идеологическим единством провозглашенной цели, задач и средств их достижения. В своей совокупности они образуют содержание ненормативной правовой политики. Средствами достижения цели и задач выступают концептуальные идеи, то есть идеи развития. По отношению к действующему законодательству они проявляют себя как принципы, фундаментальные идеи его совершенствования.

Гуманизация условий содержания как цель концепции является генеральной стратегией развития отечественной уголовно-исполнительной системы, в рамках которой институту общественного контроля отводится значимое место. Одна из задач, конкретизируя цель концепции, закрепляет необходимость обеспечения прозрачности уголовно-исполнительной системы, а также расширения сотрудничества с гражданским обществом. Эта задача уточняется в п. 6 разд. III «Основные направления развития уголовно-исполнительной системы», анализ которого позволяет выделить ряд принципов содержания ненормативной правовой политики: во-первых, необходимость развития многообразных форм участия институтов гражданского общества в деятельности УИС; во-вторых, организация и осуществление взаимодействия между институтами общественного контроля и общественного содействия; в-третьих, необходимость развития общественной оценки функционирования уголовно-исполнительной системы, которая должна стать одним из показателей ее эффективности.

Содержание нормативной правовой политики раскрывается через совокупность исходных норм, определяющих цели и принципы регулирования. К примеру, в соответ-

ствии с ч. 1 ст. 6 федерального закона «Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействии лицам, находящимся в местах принудительного содержания» [10] целью деятельности общественных наблюдательных комиссий является содействие реализации государственной политики в области обеспечения прав человека в местах принудительного содержания. В ч. 1 ст. 4 указанного закона определяются принципы этой деятельности: приоритет прав человека, добровольность, равноправие, объективность и законность.

В странах Западной Европы важнейшим принципом правовой политики признается реинтеграция. К примеру, Соня Мейер отмечает, что реинтеграция является положительным обязательством государства, выражает сущность его правовой политики и распространяется на всех осужденных, даже тех, кто осужден к пожизненному лишению свободы [18, с. 149]. Этот вывод автор делает, исходя из анализа решений Европейского суда по правам человека и конституционных норм. Так, в Испании Конституция предусматривает, что приговоры к тюремному заключению должны быть ориентированы на перевоспитание и социальную реабилитацию преступников [18, с. 152].

В Германии социальная реинтеграция также основывается на фундаментальных положениях Основного закона. Так, принцип ресоциализации вытекает из идеи конституционного уважения человеческого достоинства: люди имеют право на достоинство и право на свободное развитие своей личности (ст. 1 и 2 Основного закона). Кроме того, социальная реинтеграция рассматривается как цель, к которой должна стремиться пенитенциарная система, в соответствии с конституционным принципом социального государства [18, с. 153].

В то же время Соня Мейер указывает на неоднородность понимания принципов социальной реинтеграции. К примеру, в Нидерландах эта идея имеет существенные отличия от немецкого ее варианта и применяется не ко всем, а лишь к заключенным, которые заинтересованы в исправлении и принимают участие в реабилитационных мероприятиях [18, с. 154].

Указанные положения свидетельствуют о том, что содержание нормативной правовой политики государства в пенитенциарной сфере неразрывно связано с правовыми

принципами, которые напрямую не порождают конкретных правовых отношений, но являются важными для понимания духа законодательства, его действительного смысла.

Содержание казуальной политики определяется объемом дискреционных полномочий, которые устанавливают возможности издания индивидуальных предписаний в отношении осужденных, и уровнем правовой культуры субъектов. Убежденность в необходимости идеи справедливости, равенства, законности формирует конструктивные установки у сотрудников и способствует соблюдению прав осужденных, обеспечению правопорядка. Содержанием казуальной политики становятся создаваемые и поддерживаемые прецеденты, на основе которых развивается дальнейшая правоприменительная и правореализующая деятельность в исправительном учреждении. В этой связи сущностный анализ казуальной политики был бы весьма интересен на основе предлагаемого Гарри Эннисоном интерпретационного подхода как совокупности веры, традиции, дилеммы и практики [13].

*Обсуждение взаимосвязи правовой политики и правопорядка в сфере правового регулирования общественного контроля за отечественной пенитенциарной системой*

В рамках обсуждения взаимосвязи правовой политики и правопорядка хотелось бы заострить внимание на отдельных дискуссионных, не нашедших однозначного решения вопросах. Ранее нами отмечалась тесная взаимосвязь нормативной правовой политики и действующего законодательства, более того, утверждалось, что исходные нормы права образуют ее важнейшую сторону содержания. Однако содержание нормативной правовой политики не может быть сведено только к ним. Нормативная правовая политика проявляется в нормах права отвлеченно, абстрактно, как некая характеристика общей модели правового регулирования.

Анализ законодательства позволяет выделить ряд принципов правовой политики, которые непосредственно не закреплены, но вытекают из духа закона, характера предмета и метода регулирования. Эти принципы позволяют говорить о недопустимости прямого, механического отождествления содержания правовой политики и норм права. Приводимые ниже принципы выражают политическую волю государства и характеризуют важнейшие параметры правопорядка.

Считаем, что укрепление правопорядка напрямую связано с последовательностью реализации этих принципов, в числе которых хотелось бы назвать следующие: 1) субъектность; 2) консультативность; 3) автономность; 4) конструктивность; 5) координация и сотрудничество; 6) открытость. Предпринимем попытку раскрыть указанные принципы в контексте содержательных сторон правового порядка.

*Субъектность.* Существующий правопорядок основывается на существенном ограничении субъектов общественного контроля. Представляется, что ограничение круга субъектов, осуществляющих общественный контроль, не следует рассматривать как ущемление интересов гражданского общества. Наличие специального субъекта свидетельствует о желании упорядочить общественный контроль, обеспечить его конструктивную роль в сфере функционирования государственного механизма.

Многообразие общественных организаций, так или иначе заинтересованных в наблюдении за уголовно-исполнительной системой и вовлеченных в этот процесс, потребовало принятия решения об упорядочении субъектов контроля. Государство не может предоставить любому субъекту юридическую возможность заниматься контролем и проверкой деятельности уголовно-исполнительной системы, поскольку это приведет к существенному отходу от реализации основных задач и тем самым дестабилизирует систему. В этой связи функция по реализации общественного контроля возлагается на тех субъектов, которые определены в законодательстве. В качестве таковых выступают общественные наблюдательные комиссии (далее – ОНК), общественные палаты, общественные советы. Вместе с тем следует отметить, что отдельные специальные нормы (к примеру, ст. 23 УИК РФ) закрепляют в качестве субъекта общественного контроля ОНК и ее членов, что указывает на некоторую несогласованность и непоследовательность законодательства.

Для формирования целостного видения проблемы необходимо различать формальную и фактическую стороны. С формально-юридической стороны субъектами общественного контроля могут быть лишь те субъекты, которые напрямую названы в законе. Вместе с тем нельзя не отметить, что фактически контроль могут осуществлять и другие субъекты. К примеру, в качестве та-

ковых способны выступать средства массовой информации. Весьма показательны в этом отношении публикации «Новой газеты» о пытках в исправительных учреждениях Ярославской области [1]. Заметим, что факты нарушений прав человека не были выявлены ни уполномоченным по правам человека в Ярославской области, ни ОНК.

В зарубежной литературе также отмечается важная роль средств массовой информации в сфере общественного контроля. В отдельных случаях их деятельность может способствовать изменению пенитенциарной политики [17].

Джейми Беннет отмечает, что люди используют знания, полученные из средств массовой информации, для построения картины мира, образа реальности, на котором они основывают свои действия. Этот процесс иногда называется социальным конструированием реальности [17, с. 99]. Одним из средств воздействия выступают так называемые тюремные фильмы. В качестве примера автор приводит фильм «Я – беглец из цепной банды» (1932), который вызвал конкретные изменения в пенитенциарной системе Джорджии. Все это демонстрирует силу средств массовой информации в усилении подотчетности пенитенциарной системы через подчеркивание ненадлежащих действий правительства и улучшение правосудия. В некоторой степени средства массовой информации имеют широкое социальное значение, поскольку служат для условного обозначения социальных и политических тенденций, преобладающих в конкретном сообществе. Они могут не только иллюстрировать происходящие в обществе процессы, но и дать толчок к развитию новых форм взаимодействия, в том числе на основе художественных образов [17, с. 103].

*Консультативность.* Правопорядок основывается на принципе мягкого права общественного контроля. Иными словами, решения субъектов общественного контроля не имеют юридически обязательного характера для государственных органов. Консультативный характер рекомендаций обусловлен тем, что ОНК и другие субъекты относятся к институтам гражданского общества, а не являются частью государственного механизма и поэтому не наделяются (и не могут наделяться) властными полномочиями. Обязательность решений должна основываться на личном, моральном авторитете,

который сочетается с возможностью широкой огласки выявленных нарушений.

*Автономность.* Состояние правопорядка основывается на последовательной реализации идеи финансовой и организационной независимости ОНК. С одной стороны, автономность ОНК позволяет независимо и свободно реализовать общественный контроль, с другой стороны, организационная независимость обуславливает и финансовую независимость, которая на практике оборачивается материальными и финансовыми проблемами в деятельности.

Однако общественный контроль не может и не должен подменять деятельность государственных органов, поэтому государство не может и не должно содержать субъектов общественного контроля за счет средств федерального бюджета. Нельзя не учитывать, что в основном функция обеспечения прав человека в местах принудительного содержания должна быть возложена на институты ведомственного контроля и прокурорского надзора. Общественный контроль выступает дополнительным, субсидиарным средством. Следует также принимать во внимание, что этот институт является проявлением активности гражданского общества, его независимости и неподконтрольности государству. Именно поэтому государство напрямую не может и не должно финансировать деятельность ОНК. В противном случае будут иметь место огосударствление общественного контроля, утрата им общественной природы и превращение в элемент государственного механизма.

Оптимальной формой поддержки общественного контроля могла бы стать грантовая помощь либо законодательное закрепление права членом ОНК иметь неограниченный круг общественных помощников.

Особо отметим, что автономность общественного контроля имеет важное значение. Весьма интересной и заслуживающей внимания является идея Сары Армстронг о том, что формальное провозглашение прав человека, их закрепление в уголовном праве и политике не являются достаточными. Более того, именно права человека могут способствовать бюрократизации тюремной системы и в конечном счете создавать новые возможности для буквального и символического насилия [16]. Предотвратить появление подобных негативных тенденций способен лишь независимый общественный контроль.

*Конструктивность.* Состояние правопорядка основывается на том, что институт общественного контроля приносит пользу как конкретному человеку, так и государству в целом. Общественный контроль за местами принудительного содержания должен способствовать обеспечению прав человека. При этом деятельность ОНК не может и не должна носить политический характер. При осуществлении общественного контроля члены ОНК должны руководствоваться идеей верховенства прав человека, закрепленной в ст. 2 Конституции Российской Федерации. Члены ОНК должны объективно и непредвзято оценивать ситуацию в сфере прав человека в местах принудительного содержания. В ходе своей деятельности они призваны не только выявлять возможные нарушения, но и формулировать предложения по совершенствованию деятельности администрации места принудительного содержания. В этой связи вполне закономерно, что одной из задач деятельности ОНК является «подготовка решений в форме заключений, предложений и обращений по результатам осуществления общественного контроля».

*Координация и сотрудничество.* Состояние правопорядка в сфере общественного контроля определяет идея сотрудничества и доверия между государством и гражданским обществом. Государство, предоставляя ОНК возможность осуществлять общественный контроль, возлагает на этот институт гражданского общества и более широкие задачи. В частности, ОНК в соответствии с ч. 3 ст. 6 федерального закона № 76-ФЗ «Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействии лицам, находящимся в местах принудительного содержания» призваны оказывать «содействие сотрудничеству общественных объединений, социально ориентированных некоммерческих организаций, администраций мест принудительного содержания, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, иных органов, осуществляющих в пределах территории субъекта Российской Федерации полномочия по обеспечению законных прав и свобод, а также условий содержания лиц, находящихся в местах принудительного содержания». Это позволяет говорить о том, что общественный контроль является элементом сложной

системы сотрудничества государства и общества. Лишь на основе взаимодействия, реализуемого в разных формах, можно успешно продвигаться в реформировании уголовно-исполнительной системы Российской Федерации, обеспечивая высокий уровень гарантированности и реальности прав человека.

Субъекты общественного контроля не должны восприниматься исключительно как контрольная инстанция. Их предназначение состоит в активизации и координации усилий гражданского общества в сфере обеспечения прав осужденных и их успешной ресоциализации. В этой связи весьма интересен зарубежный опыт привлечения наставников, оказывающих неформальную поддержку в сфере искусства и художественного творчества. В этом качестве выступают художники, прошедшие соответствующее обучение и работающие в различных областях (живопись, рисунок, скульптура, кино и анимация, иллюстрация) [20, с. 488].

Наставники стремились помочь подопечным переосмыслить свою идентичность – от бывших преступников к художникам. Добровольный статус наставников использовался как средство, чтобы подчеркнуть их искреннюю заботу о своем деле [20, с. 494].

Учитывая негативные последствия длительного тюремного заключения и сложность адаптации подопечных к жизни во внешнем мире, деятельность наставников оказалась крайне важной, поскольку способствовала эффективной реинтеграции людей в общество [20, с. 499].

В российской правовой системе отсутствуют правовые основания для внедрения института наставничества в рассмотренном выше варианте. На наш взгляд, внедрение такого опыта могло бы показать свою эффективность в достижении цели исправления осужденных. Вернуться в общество – значит быть социально полезным. У осужденных должно формироваться стремление к личностному росту, в чем могут помочь наставники из сфер искусства, спорта, бизнеса и т. д.

*Открытость.* Состояние правопорядка зависит от эффективности общественного контроля, важной характеристикой которого является открытость. Общество заинтересовано в получении объективной и всесторонней информации о деятельности уголовно-исполнительной системы Российской Федерации и других субъектов го-

сударственного механизма, реализующих функции юридической ответственности. В этой связи на ОНК справедливо возлагается информационно-просветительская функция: задачи ОНК связаны не только с осуществлением общественного контроля, но и с информированием общества, а также заинтересованных государственных органов о результатах проведенных проверок. Открытость порядка проведения и результатов общественного контроля способствует повышению доверия населения как к государству, так и к ОНК. Информационная же закрытость деятельности ОНК чревата искажением сущности этого института гражданского общества.

Общественный контроль должен преследовать не только цели превенции, выявления и пресечения нарушений прав человека в местах принудительного содержания, деятельность его субъектов должна способствовать формированию общественной оценки функционирования уголовно-исполнительной системы. Укрепление правопорядка объективно нуждается в существовании определенной методики, четких критериев и показателей общественной оценки уголовно-исполнительной системы. Разработка единой методики может осуществляться субъектами общественного контроля как самостоятельно, так и с участием Федеральной службы исполнения наказаний и подведомственных ей образовательных и научных организаций.

Наличие единой методики позволило бы решить несколько проблем в сфере укрепления правопорядка: во-первых, это получение объективной информации о состоянии правопорядка (обязательная публикация содержательных и развернутых докладов является важнейшим условием осуществления общественного контроля); во-вторых, обеспечение преемственности деятельности между составами общественных наблюдательных комиссий; в-третьих, повышение профессионализма членов общественных наблюдательных комиссий благодаря наличию четких ориентиров деятельности.

#### *Заключение*

Тесная взаимосвязь между правовой политикой и правопорядком должна постоянно находиться в зоне внимания исследователей. Игнорирование этого фактора может привести к ошибочной трактовке состояния

правового порядка. Так, в ряде случаев может возникнуть представление о том, что законодатель упустил какой-то фрагмент правовой жизни, что способствовало появлению пробела. Однако в действительности воля законодателя была сформулирована так специально, в силу необходимости достижения правового эффекта. К примеру, в теории права известно такое понятие, как квалифицированное молчание законодателя, ярким проявлением которого выступают открытые перечни.

Проведенный анализ позволяет предположить, что специализация субъектов общественного контроля, их автономность и неза-

висимость являются не дефектом правового порядка, а напротив, выражением государственной воли, закрепляющей специфическое содержание и границы публично-правового порядка, в том числе и посредством квалифицированного молчания.

Таким образом, проблема правовой политики имеет важное значение, поскольку позволяет увидеть вектор развития право-творческой деятельности, применения и толкования права. Правовая политика обладает определенными формой и содержанием, анализ которых способствует созданию всестороннего представления о состоянии правопорядка.

## СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Боброва, О. 10 минут в классе воспитательной работы / О. Боброва. – URL: <https://novayagazeta.ru/articles/2018/07/20/77222-10-minut-v-klasse-vozpitatelnoy-raboty> (дата обращения: 05.01.2021).
2. Богославский, Е. А. Вопросы теоретико-правового понимания правовой политики / Е. А. Богославский, А. Г. Эртель // Право и практика. – 2014. – № 1. – С. 29–34. – URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/voprosy-teoretiko-pravovogo-ponimaniya-pravovoy-politiki> (дата обращения: 05.01.2021).
3. Данные судебной статистики // Сайт Судебного департамента при Верховном суде Российской Федерации. – URL: <http://www.cdep.ru/index.php?id=79> (дата обращения: 17.02.2020).
4. Дело «Хорошенко (Khoroshenko) против Российской Федерации» (жалоба № 41418/04) : постановление Европейского Суда по правам человека от 30.06.2015 // Бюллетень Европейского Суда по правам человека. – 2015. – № 9 (159). – С. 107–140.
5. Коробова, А. П. О некоторых признаках правовой политики / А. П. Коробова // Вестник Волжского университета им. В. Н. Татищева. – 2020. – № 2 (95). – С. 35–43. – URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/o-nekotoryh-priznakah-pravovoy-politiki> (дата обращения: 05.01.2021).
6. Малько, А. В. Теория правовой политики : монография / А. В. Малько. – Москва : Юрлитинформ, 2012. – 325 с. – ISBN 978-5-43960-065-6.
7. Матузов, Н. И. Российская правовая политика: вызовы и угрозы XXI в. / Н. И. Матузов // Правовая политика России: теория и практика : монография / под редакцией А. В. Малько, Н. И. Матузова. – Москва : ТК Велби : Проспект, 2006. С. 6–53. – ISBN 5-482-01430-4.
8. О внесении изменений в Уголовно-исполнительный кодекс Российской Федерации : Федеральный закон от 16.10.2017 № 292-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2017. – № 43 (ч. II). – Ст. 6226.
9. О Концепции развития уголовно-исполнительной системы Российской Федерации до 2020 года : распоряжение Правительства Российской Федерации от 14.10.2010 № 1772-р (ред. от 23.09.2015) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2010. – № 43. – Ст. 5544; 2015. – № 40. – Ст. 5581.
10. Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействии лицам, находящимся в местах принудительного содержания : федеральный закон от 10.06.2008 № 76-ФЗ (ред. от 27.12.2018) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2008. – № 24. – Ст. 2789; 2018. – № 53 (ч. I). – Ст. 8454.
11. По делу о проверке конституционности пункта «б» части третьей статьи 125 и части третьей статьи 127 Уголовно-исполнительного кодекса Российской Федерации в связи с запросом Вологодского областного суда и жалобой граждан Н. В. Королева и В. В. Королевой : постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 15.11.2016 № 24-П // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2016. – № 48 (ч. III). – Ст. 6839.
12. Пузиков, Р. В. Формы реализации правовой политики / Р. В. Пузиков // Вестник Тамбовского университета. Серия : Гуманитарные науки. – 2014. – № 1 (129). – С. 163–171. – URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/formy-realizatsii-pravovoy-politiki> (дата обращения: 17.02.2020).
13. Annison, H. Politics and Penal Change: Towards an Interpretive Political Analysis of Penal Policymaking / Harry Annison // The Howard Journal of Crime and Justice. – 2018. – Volume 57, no. 3. – Pp. 302–320. – DOI: 10.1111/hoj.12269. – URL: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/hoj.12269> (дата обращения: 07.04.2020).
14. Are Hope and Possibility Achievable in Prison? / Alison Liebling et al. // The Howard Journal of Crime and Justice. – 2019. – Volume 58, no 1. – Pp. 104–126. – DOI: 10.1111/hoj.12303. – URL: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/hoj.12303> (дата обращения: 07.04.2020).
15. Armstrong, S. Persistent Punishment: User Views of Short Prison Sentences / Sarah Armstrong, Beth Weaver // The Howard Journal of Crime and Justice. – 2013. – Volume 52, no 3. – Pp. 285–305. – DOI: 10.1111/hoj.12015. – URL: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/hoj.12015> (дата обращения: 07.04.2020).
16. Armstrong, S. Securing Prison through Human Rights: Unanticipated Implications of Rights Based Penal Governance / Sarah Armstrong // The Howard Journal of Crime and Justice. – 2018. – Volume 57, no. 3. – Pp. 401–421. – DOI: doi.org/10.1111/hoj.12270. – URL: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/hoj.12270#hoj12270-bib-0061> (дата обращения: 07.04.2020).
17. Bennett, J. The Good, the Bad and the Ugly: The Media in Prison Films / Jamie Bennett // The Howard Journal of Criminal Justice. – 2006. – Volume 45, no 2. – Pp. 97–115. – URL: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1468-2311.2006.00408.x> (дата обращения: 07.04.2020).

18. Meijer, S. Rehabilitation as a Positive Obligation / Sonja Meijer // *European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice*. – 2017. – Volume 25, no. 2. – Pp. 145–162. – DOI: <https://doi.org/10.1163/15718174-25022110>. – URL: [https://brill.com/view/journals/eccl/25/2/article-p145\\_4.xml](https://brill.com/view/journals/eccl/25/2/article-p145_4.xml) (дата обращения: 07.04.2020).
19. Ouwerkerk, J. Balancing Mutual Trust and Fundamental Rights Protection in the Context of the European Arrest Warrant. What Role for the Gravity of the Underlying Offence in CJEU Case Law? / Jannemieke Ouwerkerk // *European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice*. – 2018. – Volume 26, no. 2. – Pp. 103–109. – DOI: <https://doi.org/10.1163/15718174-02602002>. – URL: [https://brill.com/view/journals/eccl/26/2/article-p103\\_103.xml](https://brill.com/view/journals/eccl/26/2/article-p103_103.xml) (дата обращения: 07.04.2020).
20. Robinson-Edwards, Sh. The Arts, Rehabilitation or Both? Experiences of Mentoring Artists in Prison and Beyond / Shona Robinson-Edwards, Elizabeth Yardley, Morag Claire Kennedy, Emma Kelly // *The Howard Journal*. – 2020. – Volume 59, no 4. – Pp. 484–504. – DOI: 10.1111/hojo.12390 ISSN 2059-1098. – URL: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/hojo.12390> (дата обращения: 07.04.2020).

## REFERENCES

1. Bobrova O. *10 minut v klasse vospitatel'noi raboty* [10 minutes in the classroom of educational work]. Available at: <https://novayagazeta.ru/articles/2018/07/20/77222-10-minut-v-klasse-vospitatel'noy-raboty> (accessed January 5, 2021).
2. Bogoslavskii E.A., Ertel' A.G. Questions of theoretical and legal understanding of legal policy. *Pravo i praktika=Law and Practice*, 2014, no. 1, pp. 29–34. Available at: <https://cyberleninka.ru/article/n/voprosy-teoretiko-pravovogo-ponimaniya-pravovoy-politiki> (accessed January 5, 2021). (In Russ.).
3. Data of judicial statistics. *Website of the Judicial Department at the Supreme Court of the Russian Federation*. Available at: <http://www.cdep.ru/index.php?id=79> (accessed February 17, 2020). (In Russ.).
4. Case of Khoroshenko v. Russia (Application no. 41418/04): Judgment of the European Court of Human Rights. In: *Byulleten' Evropeiskogo Suda po pravam cheloveka* [Bulletin of the European Court of Human Rights]. 2015. No. 9 (159). Pp. 107–140. (In Russ.).
5. Korobova A.P. On certain features of legal policy. *Vestnik Volzhskogo universiteta im. V.N. Tatishcheva=Tatishchev Volzhsky University Bulletin*, 2020, no. 2 (95), pp. 35–43. Available at: <https://cyberleninka.ru/article/n/o-nekotoryh-priznakah-pravovoy-politiki> (accessed January 5, 2021). (In Russ.).
6. Mal'ko A.V. *Teoriya pravovoi politiki: monografiya* [Theory of legal policy: monograph]. Moscow: Yuritinform, 2012. 325 p.
7. Matuzov N.I. Russian legal policy: challenges and threats of the 21st century. In: Mal'ko A.V., Matuzov N.I. (Eds.). *Pravovaya politika Rossii: teoriya i praktika: monografiya* [Legal policy of Russia: theory and practice: monograph]. Moscow: TK Velbi: Prospekt, 2006.
8. On amendments to the Penal Enforcement Code of the Russian Federation: Federal Law no. 292-FZ of October 16, 2017. In: *Sobranie zakonodatel'stva Rossiiskoi Federatsii* [Collection of legislation of the Russian Federation]. 2017. No. 43 (part II). Art. 6226. (In Russ.).
9. On the Concept for development of the penal system of the Russian Federation until 2020: Resolution of the Government of the Russian Federation No. 1772-r of October 14, 2010 (as amended on September 23, 2015). In: *Sobranie zakonodatel'stva Rossiiskoi Federatsii* [Collection of legislation of the Russian Federation]. 2010. No. 43. Art. 5544; 2015. No. 40. Art. 5581. (In Russ.).
10. On civic oversight of the observance of human rights in places of forced detention and on assistance to persons in places of forced detention: Federal Law no. 76-FZ of June 10, 2008 (as amended on December 27, 2018). In: *Sobranie zakonodatel'stva Rossiiskoi Federatsii* [Collection of legislation of the Russian Federation]. 2008. No. 24. Art. 2789; 2018. No. 53 (part I). Art. 8454. (In Russ.).
11. Ruling of the Constitutional Court of the Russian Federation of November 15, 2016 no. 24-P on the constitutionality of paragraph “b” of Part 3 of Article 125 and Part 3 of Article 127 of the Penal Enforcement Code of the Russian Federation in connection with the application of the Vologda Regional Court and the complaint of citizens N.V. Korolev and V.V. Koroleva. In: *Sobranie zakonodatel'stva Rossiiskoi Federatsii* [Collection of legislation of the Russian Federation]. 2016. No. 48 (part III). Art. 6839. (In Russ.).
12. Puzikov R.V. Forms of realization of legal policy. *Vestnik Tambovskogo universiteta. Seriya: Gumanitarnye nauki=Tambov University Review. Series: Humanities*, 2014, no. 1 (129), pp. 163–171. Available at: <https://cyberleninka.ru/article/n/formy-realizatsii-pravovoy-politiki> (accessed February 17, 2020). (In Russ.).
13. Annison H. Politics and penal change: towards an interpretive political analysis of penal policymaking. *The Howard Journal of Crime and Justice*, 2018, vol. 57, no. 3, pp. 302–320. DOI: 10.1111/hojo.12269. Available at: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/hojo.12269> (accessed April 7, 2020).
14. Liebling A. et al. Are hope and possibility achievable in prison? *The Howard Journal of Crime and Justice*, 2019, vol. 58, no 1, pp. 104–126. DOI: 10.1111/hojo.12303. Available at: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/hojo.12303> (accessed April 7, 2020).
15. Armstrong S., Weaver B. Persistent punishment: user views of short prison sentences. *The Howard Journal of Crime and Justice*, 2013, vol. 52, no. 3, pp. 285–305. DOI: 10.1111/hojo.12015. Available at: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/hojo.12015> (accessed April 7, 2020).
16. Armstrong S. Securing prison through human rights: unanticipated implications of rights based penal governance. *The Howard Journal of Crime and Justice*, 2018, vol. 57, no. 3, pp. 401–421. DOI: [doi.org/10.1111/hojo.12270](https://doi.org/10.1111/hojo.12270). Available at: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/hojo.12270#hojo12270-bib-0061> (accessed April 7, 2020).
17. Bennett J. The Good, the Bad and the Ugly: the media in prison films. *The Howard Journal of Criminal Justice*, 2006, vol. 45, no. 2, pp. 97–115. Available at: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1468-2311.2006.00408.x> (accessed April 7, 2020).
18. Meijer S. Rehabilitation as a positive obligation. *European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice*, 2017, vol. 25, no. 2, pp. 145–162. DOI: <https://doi.org/10.1163/15718174-25022110>. Available at: [https://brill.com/view/journals/eccl/25/2/article-p145\\_4.xml](https://brill.com/view/journals/eccl/25/2/article-p145_4.xml) (accessed April 7, 2020).
19. Ouwerkerk J. Balancing mutual trust and fundamental rights protection in the context of the European Arrest Warrant. What role for the gravity of the underlying offence in CJEU Case Law? *European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice*, 2018, vol. 26, no. 2, pp. 103–109. DOI: <https://doi.org/10.1163/15718174-02602002>. Available at: [https://brill.com/view/journals/eccl/26/2/article-p103\\_103.xml](https://brill.com/view/journals/eccl/26/2/article-p103_103.xml) (accessed April 7, 2020).

---

20. Robinson-Edwards Sh., Yardley E., Kennedy M.C., Kelly E. The arts, rehabilitation or both? Experiences of mentoring artists in prison and beyond. *The Howard Journal*, 2020, vol. 59, no. 4, pp. 484–504. DOI: 10.1111/hojo.12390. Available at: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/hojo.12390> (accessed April 7, 2020).

### СВЕДЕНИЯ ОБ АВТОРАХ / INFORMATION ABOUT AUTHORS

**ЕВГЕНИЙ ВАЛЕРЬЕВИЧ СВИНИН** – кандидат юридических наук, доцент, заместитель начальника кафедры государственно-правовых дисциплин юридического факультета Вологодского института права и экономики ФСИН России, г. Вологда, Российская Федерация. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-2866-651X>, e-mail: [evsvinin@yandex.ru](mailto:evsvinin@yandex.ru)

**КУБЫШКИН АЛЕКСЕЙ НИКОЛАЕВИЧ** – курсант 171 учебной группы 4 курса юридического факультета Вологодского института права и экономики ФСИН России, г. Вологда, Российская Федерация. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-3991-9423>, e-mail: [telyatnickow.alex@yandex.ru](mailto:telyatnickow.alex@yandex.ru)

**EVGENII V. SVININ** – Candidate of Sciences (Law), Associate Professor, deputy head of the Department of State and Legal Disciplines at Vologda Institute of Law and Economics of FSIN Russia, Vologda, Russian Federation. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-2866-651X>, e-mail: [evsvinin@yandex.ru](mailto:evsvinin@yandex.ru)

**ALEKSEI N. KUBYSHKIN** – fourth-year cadet, Group 171, Faculty of Law, Vologda Institute of Law and Economics of FSIN Russia, Vologda, Russian Federation. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-3991-9423>, e-mail: [telyatnickow.alex@yandex.ru](mailto:telyatnickow.alex@yandex.ru)

*Статья поступила 08.04.2020*

---



## Рассмотрение ходатайств о помиловании в Российской Федерации: новации 2020 г.

**В. И. СЕЛИВЕРСТОВ**

Московский государственный университет им. М. В. Ломоносова, г. Москва, Российская Федерация; Московский государственный лингвистический университет, г. Москва, Российская Федерация

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-9554-5438>, e-mail: vis\_home@list.ru

### Реферат

*Введение:* в статье анализируются внесенные указом Президента Российской Федерации от 14.12.2020 № 797 изменения в указ Президента Российской Федерации от 28.12.2001 № 1500 «О комиссиях по вопросам помилования на территориях субъектов Российской Федерации» и нормы нового Положения о порядке рассмотрения ходатайств о помиловании в Российской Федерации. *Методы:* сравнительно-правовой метод и метод толкования юридических норм. *Результаты:* по итогам анализа нормативной регламентации деятельности комиссий и рассмотрения ходатайств осужденных о помиловании к числу позитивных изменений автором отмечены: увеличение срока ротации членов комиссий по вопросам помилования; уточнение их аналитических и контрольных функций; включение социальной адаптации в число обстоятельств, учитываемых при рассмотрении вопроса о помиловании; исключение опубликования в средствах массовой информации анкетных данных лиц, рекомендованных к помилованию высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации; учет мнения потерпевших от преступления. Негативными представляются те изменения, которые породили новые проблемы в виде противоречий с нормами уголовного и уголовно-исполнительного законодательства. В их числе – возможность применения помилования к лицам, отбывающим иные меры уголовно-правового характера, и обращение с ходатайством о помиловании непосредственно в комиссию по вопросам помилования, минуя администрацию учреждений и органов, исполняющих наказания. *Вывод:* актуальная в настоящее время задача расширения практики помилования не может быть решена посредством принятия нового Положения о порядке рассмотрения ходатайств о помиловании в Российской Федерации.

**Ключевые слова:** уголовное законодательство; уголовно-исполнительное законодательство; осужденный; помилование; уголовное наказание; иные меры уголовно-правового характера; Президент Российской Федерации; комиссии по вопросам помилования.

12.00.08 – Уголовное право и криминология; уголовно-исполнительное право.

**Для цитирования:** Селиверстов В. И. Рассмотрение ходатайств о помиловании в Российской Федерации: новации 2020 г. *Пенитенциарная наука*, 2021, т. 15, № 1 (53), с. 33–42. DOI 10.46741/2686-9764-2021-15-1-33-42.

## Consideration of Petitions for Pardon in the Russian Federation: Novelties of 2020

**VYACHESLAV I. SELIVERSTOV**

Lomonosov Moscow State University, Moscow, Russian Federation; Moscow State Linguistic University, Moscow, Russian Federation

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-9554-5438>, e-mail: vis\_home@list.ru

**Abstract.** *Introduction:* the paper analyzes the amendments made by the Decree of the President of the Russian Federation no. 797 of December 14, 2020 to the Decree of the President of the Russian Federation of December 28, 2001 no. 1500 “On commissions for pardon in the territories of constituent entities of the Russian Federation” and the norms

of the new Regulation on the procedure for considering petitions for pardon in the Russian Federation. *Methods*: comparative legal method and method of interpretation of legal norms. *Results*: having analyzed legal documentation on the activities of the commissions and having considered convicts' petitions for pardon, we point out the following positive changes: an increase in the rotation period of members of the commissions for pardon; clarification of their analytical and control functions; inclusion of social adaptation in the number of circumstances taken into account when considering the issue of pardon; exclusion of personal data of individuals recommended for pardon by the highest official of a constituent entity of the Russian Federation from publication in the mass media; taking into account the opinions of the victims of the crime. We think that negative changes are those that have created new problems in the form of contradictions with the norms of criminal and penal legislation. These include the possibility of granting pardon to persons serving other criminal law measures, and applying for pardon directly to the commission on pardons, bypassing the administration of institutions and bodies that execute sentences. *Conclusion*: the current task to expand the practice of granting pardon cannot be solved by adopting a new Regulation on the procedure for considering petitions for pardon in the Russian Federation.

**Key words**: criminal legislation; penal legislation; convict; pardon; criminal punishment; other measures of a criminal legal nature; President of the Russian Federation; commissions on pardons.

12.00.08 – Criminal law and criminology; penal law.

**For citation**: Seliverstov V.I. Consideration of petitions for pardon in the Russian Federation: novelties of 2020. *Penitentiary Science*, 2021, vol. 15, no. 1 (53), pp. 33–42. DOI 10.46741/2686-9764-2021-15-1-33-42.

### *Введение*

Конституцией Российской Федерации предусмотрены право каждого лица просить о помиловании (ч. 3 ст. 50) и полномочие главы государства по осуществлению помилования (ст. 89). Формы помилования применительно к уголовно-правовой сфере, а также принципиальные положения о том, что, во-первых, помилование возможно только в отношении лиц, отбывающих уголовные наказания, во-вторых, оно носит строго индивидуальный характер, установлены в нормах уголовного законодательства (ст. 85 УК РФ). Основания освобождения, порядок подачи ходатайства и освобождения от отбывания наказания по акту помилования предусмотрены в нормах уголовно-исполнительного законодательства (ст. 172, 173 и 176 УИК РФ).

Законодательную регламентацию применения помилования дополняет подзаконное регулирование. Так, в течение девятнадцати лет в нашей стране действовало утвержденное указом Президента Российской Федерации от 28.12.2001 № 1500 Положение о порядке рассмотрения ходатайств о помиловании в Российской Федерации. Неоднократно в него вносились изменения и дополнения, однако это не избавляло осуществляемую на его основе практику применения помилования от критических оценок правозащитников, которые через Совет

при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека и Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации ежегодно ставили вопрос о корректировке указанной практики в сторону расширения. По итогам одного из обсуждений Президент Российской Федерации в феврале 2019 г. поручил своей администрации, Министерству юстиции Российской Федерации, Общественной палате Российской Федерации, федеральному омбудсмену и властям регионов разработать предложения, направленные на совершенствование процедуры формирования и деятельности региональных комиссий по вопросам помилования и повышение эффективности их функционирования. В итоге этой работы указом Президента Российской Федерации от 14.12.2020 № 797 были внесены изменения и дополнения в указ Президента Российской Федерации от 28.12.2001 № 1500 «О комиссиях по вопросам помилования на территориях субъектов Российской Федерации» и утверждено новое Положение о порядке рассмотрения ходатайств о помиловании в Российской Федерации.

Каковы же новации в регулировании деятельности комиссий и порядка рассмотрения ходатайств о помиловании в России и какими факторами они обусловлены? Ответим на данные вопросы, сопоставив по-

ложения отмененных и новых нормативных актов.

Первый блок – это изменения и дополнения, направленные на совершенствование редакции норм и отчасти на устранение правовых неточностей. К ним следует отнести указание на то, что судимость должна быть не только неснятой, но и непогашенной (п. 2 указа и п. 1–3, 17 положения), а также на то, что осужденные судами иностранного государства могут отбывать наказание на территории Российской Федерации не только на основании международных договоров, но и на условиях взаимности (п. 3 положения).

К этому же блоку относится унификация сроков направления: а) территориальным органом уголовно-исполнительной системы – ходатайства осужденного в комиссию по вопросам помилования (п. 12); б) администрацией исправительного учреждения и иных государственных органов – ответов на запрос высшего должностного лица субъекта Российской Федерации или комиссии по вопросам помилования (п. 20).

На наш взгляд, не имеет принципиального значения исключение обязанности территориального органа УИС информировать ФСИН России о поступивших ходатайствах осужденных (п. 12), так как при необходимости этот момент можно предусмотреть в управленческих нормативах самой УИС.

Второй блок изменений коснулся формирования и функционирования комиссий по вопросам помилования в субъектах Российской Федерации.

Так, было установлено, что состав комиссии обновляется на одну треть один раз в пять лет. Ранее этот срок составлял два года. На практике указанное положение о смене одной трети состава комиссии касалось преимущественно той части ее членов, которые являлись представителями общественности, поскольку треть членов комиссии, которая формировалась за счет должностных лиц, как правило, была более стабильной. Увеличение сроков ротации вполне объяснимо.

Во-первых, в последние десятилетия произошло сокращение числа прошений осужденных о помиловании. Смена одной трети состава комиссии один раз в два года в таких условиях не позволяла членам комиссии глубоко вникнуть в механизм помилования, уяснить его социально-правовое назначение и обеспечить необходимую степень

объективности и профессионализма при реализации этой важной государственной функции.

Во-вторых, желающих заниматься этой общественной деятельностью в субъектах Российской Федерации оказалось не столь много, чтобы менять их в довольно короткие сроки. Эта же проблема обусловила увеличение срока полномочий общественных наблюдательных комиссий с двух до трех лет в 2010 г. Как свидетельствует зарубежный опыт, например практика деятельности визитеров в тюрьмах Великобритании, для успешной общественной работы необходим достаточно высокий уровень материального благополучия населения, как минимум сформированный средний класс, представители которого могут выполнять общественную работу, не опасаясь ухудшения своего материального положения. Поэтому комплектование общественного сектора комиссии по вопросам помилования в нашей стране связано с определенными трудностями.

В-третьих, положение о ротации на одну треть один раз в два года сразу было негативно воспринято председателями комиссий по вопросам помилования, что показало обсуждение практики помилования на всероссийских совещаниях данных руководителей в Московской области (2002 г.) и г. Нижнем Новгороде (2003 г.).

Также были скорректированы задачи комиссий по вопросам помилования. Ранее довольно серьезные нарекания вызывала содержавшаяся в указе № 1500 задача по осуществлению общественного контроля за своевременным и правильным исполнением на территории субъекта Российской Федерации указов Президента Российской Федерации по вопросам помилования, а также за условиями содержания осужденных [10, с. 94]. Дело в том, что реальных правовых механизмов для осуществления общественного контроля комиссиями по вопросам помилования в законодательстве не закреплено, на что неоднократно указывалось правозащитниками [1, с. 88–89]. Отсутствовали они и в действовавшем ранее Положении о порядке рассмотрения ходатайств о помиловании в Российской Федерации, утвержденном указом № 1500. В новой редакции данная задача сформулирована не столь амбициозно, но точно – как осуществление контроля за соблюдением права лица просить о помиловании. При

анализе данного нововведения обращают на себя внимание два аспекта.

Во-первых, то, что из формулировки задачи исчезло определение контроля как общественного. Видимо, было учтено то положение, что не менее трети членов комиссии формируется из числа должностных лиц органов государственной власти и органов местного самоуправления. Однако из истории советского периода развития нашего государства известен аналогичный порядок формирования наблюдательных комиссий, которые тем не менее согласно нормам ИТК РСФСР осуществляли общественный контроль. Кроме того, исключение из задачи указания на общественный контроль не способствовало решению вопроса, о каком виде контроля идет речь – государственном или ином. А от ответа на него зависит многое, в том числе выбор форм и методов осуществления контроля.

Второй аспект заключается в том, что опять проявился недостаток, который был свойственен прежним нормативным документам в сфере осуществления помилования, а именно: ни в указе, ни в положении не определены формы и методы осуществления такого контроля, не прописаны права комиссий по осуществлению контроля и обязанности должностных лиц по оказанию содействия комиссиям по вопросам помилования в реализации контрольной деятельности и реагировании на ее результаты.

В новой редакции указа сохранена задача комиссий по вопросам помилования, связанная с аналитической работой. До 2020 г. соответствующая деятельность заключалась в подготовке предложений о повышении эффективности деятельности учреждений и органов УИС и иных государственных органов, находящихся на территории субъекта Российской Федерации, в сфере помилования осужденных, а также социальной адаптации лиц, отбывших наказание. В соответствии с указом Президента Российской Федерации от 14.12.2020 № 797 на комиссию по вопросам помилования возложена задача подготовки предложений о повышении эффективности взаимодействия учреждений и органов УИС, иных государственных органов, органов местного самоуправления, находящихся на территории субъекта Российской Федерации, по вопросам помилования осужденных, а также социальной адаптации лиц, отбывших наказание. При этом нормативное регулирование

помилования, как и в случае с осуществлением контроля за соблюдением права лица просить о помиловании, не содержит организационно-правовых гарантий для проведения такой аналитической работы. В частности, Положение о порядке рассмотрения ходатайств о помиловании в Российской Федерации предусматривает право комиссии запросить дополнительные материалы к поступившему ходатайству осужденного о помиловании, но возможность запрашивать данные взаимодействия учреждений и органов УИС, иных государственных органов, органов местного самоуправления, находящихся на территории субъекта Российской Федерации, по вопросам помилования осужденных, а также социальной адаптации лиц, отбывших наказание, в документе не закреплена. А без этого трудно подготовить обоснованные предложения о совершенствовании взаимодействия.

Еще большие новации отличают новое Положение о порядке рассмотрения ходатайств о помиловании в Российской Федерации. В п. 3 анализируемого документа установлено, что в Российской Федерации помилование применяется:

а) в отношении лиц, осужденных судами в Российской Федерации к наказаниям, предусмотренным уголовным законом, и отбывающих наказание на территории Российской Федерации;

б) в отношении лиц, осужденных судами иностранного государства, отбывающих наказание на территории Российской Федерации в соответствии с международными договорами Российской Федерации или на условиях взаимности;

в) в отношении лиц, освобожденных условно-досрочно, в течение оставшейся неотбытой части наказания;

г) в отношении лиц, условно осужденных, а также лиц, которым суды Российской Федерации отсрочили отбывание наказания;

д) в отношении лиц, отбывших назначенное судами наказание и имеющих неснятую или непогашенную судимость.

Таким образом, по сравнению с ранее действовавшим перечнем возникли новые категории осужденных, которые могут подавать ходатайство о помиловании и рассчитывать на его удовлетворение. Цель появления указанных в п. «в» и «г» категорий осужденных вполне ясна: это вызвано намерением расширить практику применения помилования. Дело в том, что начиная

с 2001 г. в обозначенной сфере произошли существенные изменения. Так, если в 2000 г. помилование было применено в отношении 12 836 осужденных, то уже в 2001 г. – только в отношении 27 осужденных, то есть имело место резкое сокращение в 475 раз. С 2002 по 2012 г. количество помилованных колебалось от 0 до 283, а с 2013 по 2019 г. – от 2 до 7 в год (2013 г. – 5, 2014 г. – 2, 2015 г. – 2, 2016 г. – 6, 2017 г. – 4, 2018 г. – 5, 2019 г. – 7). В 2020 г., согласно данным официального сайта Президента Российской Федерации, было помиловано 5 чел. [2]

Однако при всей очевидности факторов, обусловивших расширение перечня категорий, не вполне понятна юридическая чистота предлагаемых изменений.

В соответствии с ч. 2 ст. 85 УК РФ актом помилования лицо, осужденное за преступление, может быть освобождено от дальнейшего отбывания наказания. Вместе с тем согласно ст. 79 УК РФ при условно-досрочном освобождении лицо уже освобождено от дальнейшего отбывания наказания. Допускается ли дважды (сначала постановлением суда, а потом актом помилования) освободить осужденного от дальнейшего отбывания наказания? Представляется, что это правовой нонсенс. Видимо, с введением новых категорий для помилования предполагалось освободить осужденного от соблюдения условий, которые перечислены в ч. 7 ст. 79 УК РФ, и от исполнения обязанностей, определенных судом на основании ч. 2 ст. 79 УК РФ. Но тогда при помиловании осужденный будет освобождаться от применения иной меры уголовно-правового характера, которая наказанием не является.

Похожие ассоциации вызывает и распространение помилования на лиц, которые на основании ст. 73 УК РФ осуждены к уголовному наказанию условно с испытательным сроком. Согласно ч. 1 ст. 73 УК РФ при условном осуждении осужденный реально не отбывает наказание, поэтому его нельзя от этого освободить. Опять же, актом помилования можно освободить осужденного от выполнения возложенных на него условий и обязанностей, однако они реализуются в рамках иной меры уголовно-правового характера, а не наказания. Освобождение от отбывания иной меры уголовно-правового характера в порядке помилования ч. 2 ст. 85 УК РФ не предусмотрено. Конечно, следует учесть то, что в науке уголовного права имела точка зрения об отнесении услов-

ного осуждения к уголовным наказаниям [13, с. 102–105]. В современный же период большинство ученых считают этот институт иной мерой уголовно-правового характера [4, с. 83–92]. Однако даже при наличии дискуссионных точек зрения на юридическую природу условного осуждения следует исходить из перечня наказаний, приведенного в ст. 44 УК РФ. В нем условного осуждения нет.

Сходные мысли возникают, если проанализировать предусмотренную новым положением возможность применения акта о помиловании к лицам, которым предоставлена отсрочка отбывания наказания. В эту категорию осужденных в числе других попадают лица, больные наркоманией. Согласно ч. 3 ст. 82.1 УК РФ после прохождения курса лечения от наркомании, медицинской реабилитации, социальной реабилитации и при наличии объективно подтвержденной ремиссии, длительность которой после окончания лечения, медицинской реабилитации, социальной реабилитации составляет не менее двух лет, суд освобождает осужденного, признанного больным наркоманией, от отбывания наказания или оставшейся части наказания. И вновь повторяется та же правовая ситуация. От дальнейшего отбывания наказания по акту помилования освободить невозможно, так как лицо уже освобождено судом, а от лечения и медицинской реабилитации досрочно освобождать, мягко выражаясь, неразумно. При решении этого вопроса необходимо медицинское заключение специалистов о том, что цели такой отсрочки достигнуты, однако положение не предусматривает его получения. Опять же, освобождение на основании акта о помиловании от иных мер уголовно-правового характера не предусмотрено уголовным законом.

В п. 4 нового положения перечислены категории осужденных, к которым помилование, как правило, не применяется. На наш взгляд, указанная норма является излишней. Во-первых, непонятно, к кому она обращена. Субъектом удовлетворения ходатайства осужденного о применении помилования является исключительно Президент Российской Федерации. В соответствии с п. 23–25 нового положения он одновременно является субъектом отклонения ходатайства о помиловании. На всех стадиях прохождения ходатайства (комиссия по вопросам помилования, высшее

должностное лицо субъекта Российской Федерации) принимаются лишь рекомендательные решения, окончательное же остается за Президентом Российской Федерации. При этом он не связан положительной или отрицательной рекомендацией комиссии и (или) высшего должностного лица. Исходя из этого получается, что рассматриваемая норма обращена к Президенту Российской Федерации. Едва ли целесообразно ему напоминать самому себе о том, какие категории осужденных не подлежат помилованию.

Во-вторых, применение помилования существенно индивидуально, и регламентировать его подобными ограничениями в усмотрении Президента Российской Федерации означает не только необоснованно ограничивать его конституционные полномочия, но и снижать эффективность института помилования. Жизненные ситуации бывают достаточно разнообразными, и они затрагивают в том числе осужденных, которые перечислены в п. 4 положения. Именно поэтому запрет на применение помилования предусматривает возможность исключений (в виде слов «как правило»). В этом случае регулирующая роль п. 4 положения предельно снижается.

С учетом негативного отношения к п. 4 в целом проанализируем немногочисленные изменения в указанной норме, изложенной в следующей редакции:

«Помилование, как правило, не применяется в отношении осужденных:

а) совершивших умышленное преступление в период назначенного судами испытательного срока условного осуждения;

б) злостно нарушающих установленный порядок отбывания наказания;

в) ранее освобождавшихся от отбывания наказания условно-досрочно;

г) которым ранее производилась замена назначенного судами наказания более мягким наказанием и которые снова совершили преступление;

д) к которым ранее применялись акты амнистии и (или) акты помилования».

Изменения коснулись подп. «г» и «д». В первом случае за счет добавления слов «и которые снова совершили преступление» значительно сужена категория лиц, к которым не рекомендуется применять помилование; во втором случае, наоборот, имеет место расширение: если прежде не рекомендовалось применение помилования к лицам, ранее освобождавшимся от отбывания наказания по амнистии или акту по-

милования, то теперь не рекомендуется помилование в отношении и тех лиц, к которым применялись иные меры смягчения их участи, предусмотренные ст. 84 и 85 УК РФ, – освобождение от уголовной ответственности, замена наказания более мягким, сокращение наказания, снятие судимости.

В ранее действовавшем положении было установлено, что ходатайство о помиловании в виде снятия судимости направляется заявителем самостоятельно в комиссию по месту своего жительства. В новом положении к месту жительства вполне обоснованно добавлено место пребывания (п. 13). Кроме того, это правило распространено на направление прошений о помиловании лицами, освобожденными условно-досрочно, и лицами, которым штраф назначен в качестве основного наказания. В п. 14 положения установлен минимум документов, которые должны быть представлены заявителями, а также закреплена возможность комиссии по вопросам помилования запросить дополнительные документы и сведения, необходимые для подготовки и рассмотрения поступивших от осужденных ходатайств. Сопоставление данной нормы с другими нормами положения приводит к выводу о том, что осужденные, отбывающие иные (кроме штрафа) наказания, а также осужденные условно или с отсрочкой наказания свои ходатайства о помиловании подают через администрацию учреждений и органов, исполняющих наказания (п. 6), которая обеспечивает сбор и представление необходимых документов, включая характеристику осужденного, содержащую сведения о его поведении, отношении к учебе и труду во время отбывания наказания, отношении к совершенному деянию (п. 8).

В отношении условно-досрочного освобождения, видимо, учли тот факт, что специализированный федеральный орган, на который ч. 6 ст. 79 УК РФ возложен контроль за поведением соответствующей категории лиц, так и не создан. Однако в этой же норме указано, что контроль за условно-досрочно освобожденным военнослужащим осуществляется командованием воинской части и учреждения. Такое командование в реальности существует и, несомненно, заинтересовано в том, чтобы охарактеризовать поведение военнослужащего, условно-досрочно освободившегося из дисциплинарной воинской части и подавшего ходатайство о помиловании.

Аналогична ситуация и с подачей ходатайства осужденным к наказанию в виде штрафа. Согласно ч. 1 ст. 16 УИК РФ наказание в виде штрафа исполняется судебными приставами-исполнителями по месту жительства (работы) осужденного. Почему же осужденный самостоятельно обращается в комиссию по вопросам помилования? Такой порядок только увеличит время рассмотрения обращения, поскольку комиссия вынуждена будет запрашивать необходимые материалы у судебных приставов-исполнителей, относящихся к Федеральной службе судебных приставов. Кроме того, возможность самостоятельной подачи осужденным к штрафу ходатайства о помиловании непосредственно в комиссию противоречит ст. 176 УИК РФ, в которой установлено, что ходатайство о помиловании осужденный подает через администрацию учреждения или органа, исполняющего наказание. Никаких исключений этой статьей закона не предусмотрено.

Произошли изменения и в обстоятельствах, которые следует учитывать при рассмотрении ходатайств о помиловании. В соответствии с подп. «ж» п. 21 положения к ним стали относиться не только данные о личности осужденного (состояние здоровья, количество судимостей, семейное положение, возраст), но и возможность его ресоциализации. Этот показатель важен для принятия решения о помиловании в виде освобождения от отбывания наказания, в первую очередь связанного с изоляцией от общества. Представляется, что при оценке возможности ресоциализации должна оцениваться степень сохранности и (или) восстановления социально полезных связей осужденного, выражающаяся:

а) в наличии у лица, претендующего на помилование, постоянного места проживания после освобождения (на арендованной или собственной жилой площади, в реабилитационном центре субъекта Российской Федерации, религиозном культовом учреждении, например монастыре, и т. д.);

б) возможности гарантированного трудоустройства после освобождения, подтвержденного документами коммерческих и некоммерческих организаций и (или) органов местного самоуправления;

в) поддержании или восстановлении духовной связи с семьей, детьми и близкими родственниками (заключение брака, переписка, телефонные разговоры, свидания и видеосвидания);

г) материальной поддержке осужденного семьей или близкими родственниками либо, наоборот, осужденным семьей или близких родственников (получение и отправление денежных переводов, бандеролей, посылок и передач);

д) получении профессии (повышение квалификации), общего образования;

е) повышении культурного уровня, расширении кругозора, раскрытии творческих способностей, которые могут стать после освобождения основой правопослушного поведения;

ж) стремлении к избавлению от вредных привычек и излечению от социально опасных заболеваний (алкоголизма, наркомании, токсикомании, венерических заболеваний, педофилии, туберкулеза и психических расстройств);

з) надлежащем уходе за ребенком осужденной женщиной в доме ребенка при исправительном учреждении и т. п. [15, с. 100].

Это именно те ценности, обладание которыми может помочь после освобождения по акту помилования закрепиться в обществе и вести правильный образ жизни.

В юридической литературе представлены различные мнения по вопросу о субъектах возбуждения процедуры помилования. Одни авторы считают, что таким субъектом может выступать только осужденный [12, с. 100; 5, с. 104]. Другие предлагают изменить процедуру помилования, допустив рассмотрение ходатайств о помиловании со стороны не только самого осужденного, но и членов семьи, близких родственников, представителей общественных, в первую очередь правозащитных, организаций и т. п. [11, с. 67]. В положении были учтены данные предложения, но только частично. Так, новеллой является то, что обращения о помиловании, поступившие от родственников, адвокатов осужденных, представителей общественных организаций, а также от иных лиц учитываются при рассмотрении ходатайства осужденного о помиловании (подп. «з» п. 21), однако не представляют самостоятельного основания для начала процедуры помилования.

Вполне обоснованно в этом же пункте положения реализовано ранее выдвигавшееся учеными [7, с. 140] предложение о необходимости учета при помиловании мнения потерпевших или их родственников относительно возможности помилования. В настоящее время сделать соответствующий

запрос можно на всех стадиях прохождения ходатайства о помиловании.

Большие сомнения у профессионального [8, с. 37], научного [14, с. 83] и правозащитного [3, с. 59] сообществ вызывала норма ранее действовавшего положения о том, что список лиц, рекомендованных высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации к помилованию, публикуется в СМИ соответствующего субъекта Российской Федерации в месячный срок со дня принятия такого решения. Помимо указания фамилии и инициалов осужденного, рекомендованного к помилованию, также делается ссылка на статью уголовного закона, по которой он осужден. При этом высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации могло также обнародовать мотивы, которыми руководствовалось при принятии соответствующего решения. Неоднозначное восприятие данной нормы одними авторами объяснялось тем, что СМИ, имеющие распространение на территории субъекта Российской Федерации, не могут донести информацию о кандидатах на помилование до сведения потерпевших, поэтому такие списки необходимо публиковать также в СМИ субъектов Российской Федерации по постоянному месту жительства осужденного и месту его осуждения [6, с. 146]. Другие авторы видели ущербность этой нормы в том, что списки содержат данные осужденных, рекомендованных высшим должностным лицом к помилованию, но не содержат аналогичных данных тех осужденных, ходатайства которых не поддержаны [9, с. 44–45].

В новом положении такая норма отсутствует, что следует рассматривать как позитивное изменение в порядке рассмотрения ходатайства осужденного о помиловании. Во-первых, учет мнения потерпевших в наш информационный век можно обеспечить не опубликованием статьи УК РФ и анкетных данных лиц, получивших положительную рекомендацию высшего должностного лица субъекта Российской Федерации, а иными методами. Кроме того, это необходимо до принятия решения высшим должностным лицом, а не после.

Во-вторых, существовавшая до 2020 г. норма просто удовлетворяла общественный интерес к деятельности главы субъекта Российской Федерации в обозначенной сфере. Интерес этот вполне оправдан и заслуживает внимательного к себе отношения, однако

для удовлетворения его достаточно привести буквенное обозначение фамилии, как это делается при размещении в сети Интернет судебных решений.

В-третьих, такого рода публикация противоречила положениям законодательства о защите персональных данных, поскольку допускала их доведение до неограниченного числа лиц без согласия обладателя, а также п. 16А.3 Европейских пенитенциарных правил (в ред. от 01.07.2020), где установлено, что все сведения об осужденном должны храниться конфиденциально и быть доступными только для тех лиц, чьи профессиональные обязанности требуют этого.

#### *Заключение*

Внесенные указом Президента Российской Федерации от 14.12.2020 № 797 изменения в указ Президента Российской Федерации от 28.12.2001 № 1500 «О комиссиях по вопросам помилования на территориях субъектов Российской Федерации» и принятие нового Положения о порядке рассмотрения ходатайств о помиловании в Российской Федерации повысили уровень нормативной регламентации деятельности комиссий и рассмотрения ходатайств осужденных о помиловании. К числу позитивных изменений можно отнести: увеличение срока ротации членов комиссий по вопросам помилования; уточнение их аналитических и контрольных функций; включение социальной адаптации в число обстоятельств, учитываемых при рассмотрении вопроса о помиловании; исключение опубликования в СМИ анкетных данных лиц, рекомендованных к помилованию высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации; учет мнения потерпевших от преступления.

В то же время эти нововведения породили проблемы в виде противоречий с нормами уголовного и уголовно-исполнительного законодательства. Речь идет о возможностях применения помилования к лицам, отбывающим иные меры уголовно-правового характера, и обращения с ходатайством о помиловании непосредственно в комиссию по вопросам помилования, минуя администрацию учреждений и органов, исполняющих наказания.

Представляется, что изначально поставленная задача по увеличению числа лиц, к которым применено помилование, едва ли может быть решена в результате принятия новых нормативных актов.

## СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Бабушкин, А. В. Выступление на Всероссийском совещании председателей комиссий по вопросам помилования на территориях субъектов Российской Федерации / А. В. Бабушкин // Всероссийское совещание председателей комиссий по вопросам помилования на территориях субъектов Российской Федерации. – Москва : Юридическая литература, 2003. – С. 85–89. – ISBN 5-7260-1014-0.
2. Банк документов // Официальный сайт Президента Российской Федерации. – URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank> (дата обращения: 16.02.2021).
3. Борщев, В. В. Выступление на Всероссийском совещании председателей комиссий по вопросам помилования на территориях субъектов Российской Федерации / В. В. Борщев // Всероссийское совещание председателей комиссий по вопросам помилования на территориях субъектов Российской Федерации (Московская область, Горки-Х, 4–6 декабря 2002 года). – Москва : Юридическая литература, 2003. – С. 58–62. – ISBN 5-7260-1014-0.
4. Головастова, Ю. А. Уголовно-исполнительное право как отрасль российского права: предмет, метод, источники, система : монография / Ю. А. Головастова ; под научной редакцией В. И. Селиверстова. – Москва : Юриспруденция, 2019. – 560 с. – ISBN 978-5-9516-0855-0.
5. Гришко, А. Я. Амнистия. Помилование. Судимость / А. Я. Гришко, А. М. Потапов. – Москва : Логос, 2009. – 272 с. – ISBN 978-5-98704-368-9.
6. Гришко, А. Я. Амнистия. Помилование : монография / А. Я. Гришко. – 3-е изд. – Москва : Логос, 2014. – 236 с. – ISBN 978-5-98704-790-3.
7. Кавелина, О. Г. Институт помилования: криминологические и уголовно-правовые аспекты : монография / О. Г. Кавелина. – Москва : Юрлитинформ, 2011. – 192 с. – ISBN 978-5-93295-808-7.
8. Калинин, Ю. И. Выступление на Всероссийском совещании председателей комиссий по вопросам помилования на территориях субъектов Российской Федерации / Ю. И. Калинин // Всероссийское совещание председателей комиссий по вопросам помилования на территориях субъектов Российской Федерации (Московская область, Горки-Х, 4–6 декабря 2002 года). – Москва : Юридическая литература, 2003. – С. 31–39. – ISBN 5-7260-1014-0.
9. Малков, В. П. Избранные труды. В 3 томах. Том 1. О некоторых вопросах совершенствования нормативно-правовой базы осуществления помилования в России / В. П. Малков. – Казань : Познание, 2011 – 521 с. – ISBN 978-5-8399-0397-5.
10. Михлин, А. С. Выступление на Всероссийском совещании председателей комиссий по вопросам помилования на территориях субъектов Российской Федерации / А. С. Михлин // Всероссийское совещание председателей комиссий по вопросам помилования на территориях субъектов Российской Федерации (г. Нижний Новгород, 16–18 декабря 2003 года). – Москва : Юридическая литература, 2004. – С. 91–95. – ISBN 5-7260-1014-0.
11. Михлин, А. С. Федеральный закон «О помиловании» (проект) / А. С. Михлин, В. И. Селиверстов, Л. В. Яковлева // Криминологический журнал. – 2002. – № 2. – С. 67–72.
12. Никитин, Д. А. Помилование: криминологический и уголовно-исполнительный анализ / Д. А. Никитин. – Москва : Юрлитинформ, 2011. – 200 с. – ISBN 978-5-93295-848-3.
13. Петрашев, В. Н. Гуманизация системы наказаний в советском уголовном праве : монография / В. Н. Петрашев. – Ростов-на-Дону : Ростовский государственный университет, 1988. – 141 с. – ISBN 5-7507-0009-7.
14. Селиверстов, В. И. Выступление на российско-французском научно-юридическом colloquium по проблемам изменений, происходящих в уголовно-исполнительной системе, пенитенциарном законодательстве и международном праве по вопросам помилования / В. И. Селиверстов // Российско-французский научно-юридический colloquium по проблемам изменений, происходящих в уголовно-исполнительной системе, пенитенциарном законодательстве и международном праве по вопросам помилования (г. Москва, 29–30 мая 2003 года). – Москва : Юридическая литература, 2003. – С. 82–84. – ISBN 5-7260-1015-9.
15. Селиверстов, В. И. Уголовно-правовые и уголовно-исполнительные проблемы условно-досрочного освобождения / В. И. Селиверстов // Уголовное право. – 2015. – № 3. – С. 97–101.

## REFERENCES

1. Babushkin A.V. Speech at the all-Russian meeting of the chairmen of the commissions on issues of pardon in the territories of constituent entities of the Russian Federation. *Vserossiiskoe soveshchanie predsedatelei komissii po voprosam pomilovaniya na territoriyakh sub»ektov Rossiiskoi Federatsii* [All-Russian meeting of the chairmen of the commissions on issues of pardon in the territories of constituent entities of the Russian Federation]. Moscow: Yuridicheskaya literatura, 2003. Pp. 85–89. (In Russ.).
2. *Documents database. Official website of the President of the Russian Federation*. Available at: <http://www.kremlin.ru/acts/bank> (accessed February 16, 2021). (In Russ.).
3. Borshchev V.V. Speech at the all-Russian meeting of the chairmen of the commissions on issues of pardon in the territories of constituent entities of the Russian Federation. *Vserossiiskoe soveshchanie predsedatelei komissii po voprosam pomilovaniya na territoriyakh sub»ektov Rossiiskoi Federatsii (Moskovskaya oblast', Gorki-Kh, 4–6 dekabrya 2002 goda)* [All-Russian meeting of the chairmen of the commissions on issues of pardon in the territories of constituent entities of the Russian Federation (Moscow Oblast, Gorky-10, December 4–6, 2002)]. Moscow: Yuridicheskaya literatura, 2003. Pp. 58–62. (In Russ.).
4. Golovastova Yu.A. *Ugolovno-ispolnitel'noe pravo kak otrasl' rossiiskogo prava: predmet, metod, istochniki, sistema: monografiya* [Penal law as a branch of Russian law: subject, method, sources, system. A monograph]. Under scientific editorship of V.I. Seliverstov. Moscow: Yurisprudentsiya, 2019. 560 p.
5. Grishko A.Ya., Potapov A.M. *Amnistiya. Pomilovanie. Sudimost'* [Amnesty. Pardon. Criminal record]. Moscow: Logos, 2009. 272 p.
6. Grishko A. Ya. *Amnistiya. Pomilovanie: monografiya* [Amnesty. Pardon. A monograph]. 3rd edition. Moscow: Logos, 2014. 236 p.
7. Kavelina O.G. *Institut pomilovaniya: kriminologicheskie i ugolovno-pravovye aspekty: monografiya* [Institute of pardon: criminological and criminal-legal aspects. A monograph]. Moscow: Yurilitinform, 2011. 192 p.
8. Kalinin Yu.I. Speech at the all-Russian meeting of the chairmen of the commissions on issues of pardon in the territories of constituent entities of the Russian Federation. *Vserossiiskoe soveshchanie predsedatelei komissii po voprosam*

*pomilovaniya na territoriyakh sub»ektov Rossiiskoi Federatsii (Moskovskaya oblast', Gorki-Kh, 4–6 dekabrya 2002 goda)* [All-Russian meeting of the chairmen of the commissions on issues of pardon in the territories of constituent entities of the Russian Federation (Moscow Oblast, Gorky-10, December 4–6, 2002)]. Moscow: Yuridicheskaya literatura, 2003. Pp. 31–39. (In Russ.).

9. Malkov V.P. *Izbrannye trudy. V 3 tomakh. Tom 1. O nekotorykh voprosakh sovershenstvovaniya normativno-pravovoi bazy osushchestvleniya pomilovaniya v Rossii* [Selected works. In 3 volumes. Volume 1. On some issues of improving the legal framework for the implementation of pardons in Russia]. Kazan: Poznanie, 2011 521 p.

10. Mikhlin A.S. Speech at the all-Russian meeting of the chairmen of the commissions on issues of pardon in the territories of constituent entities of the Russian Federation. *Vserossiiskoe soveshchanie predsedatelei komissii po voprosam pomilovaniya na territoriyakh sub»ektov Rossiiskoi Federatsii (g. Nizhnii Novgorod, 16–18 dekabrya 2003 goda)* [All-Russian meeting of the chairmen of the commissions on issues of pardon in the territories of constituent entities of the Russian Federation (Nizhny Novgorod, December 16–18, 2003)]. Moscow: Yuridicheskaya literatura, 2004. Pp. 91–95. (In Russ.).

11. Mikhlin A.S., Seliverstov V.I., Yakovleva L.V. Federal law “On pardon” (draft). *Kriminologicheskii zhurnal=Journal of Criminology*, 2002, no. 2, pp. 67–72. (In Russ.).

12. Nikitin D.A. *Pomilovanie: kriminologicheskii i ugolovno-ispolnitel'nyi analiz* [Pardon: criminological and penal analysis]. Moscow: Yurlitinform, 2011. 200 p.

13. Petrashev V.N. *Gumanizatsiya sistemy nakazanii v sovetskom ugolovnom prave: monografiya* [Humanization of the system of punishments in Soviet criminal law. A monograph]. Rostov-on-Don: Rostovskii gosudarstvennyi universitet, 1988. 141 p.

14. Seliverstov V.I. Speech at the Russian-French scientific and legal colloquium on the problems of changes occurring in the penal system, penitentiary legislation and international law on issues of pardon. *Rossiisko-frantsuzskii nauchno-yuridicheskii kollokvium po problemam izmenenii, proiskhodyashchikh v ugolovno-ispolnitel'noi sisteme, penitentsiarnom zakonodatel'stve i mezhdunarodnom prave po voprosam pomilovaniya (g. Moskva, 29–30 maya 2003 goda)* [Russian-French scientific and legal colloquium on the problems of changes occurring in the penal system, penitentiary legislation and international law on issues of pardon (Moscow, May 29–30, 2003)]. Moscow: Yuridicheskaya literatura, 2003. Pp. 82–84. (In Russ.).

15. Seliverstov V.I. Criminal-legal and penal issues of release on parole. *Ugolovnoe pravo=Criminal Law*, 2015, no. 3, pp. 97–101. (In Russ.).

#### СВЕДЕНИЯ ОБ АВТОРЕ / INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

**ВЯЧЕСЛАВ ИВАНОВИЧ СЕЛИВЕРСТОВ** – доктор юридических наук, профессор, заслуженный деятель науки Российской Федерации, профессор кафедры уголовного права и криминологии Московского государственного университета им. М. В. Ломоносова, профессор кафедры уголовно-правовых дисциплин Московского государственного лингвистического университета, г. Москва, Российская Федерация. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-9554-5438>, e-mail: [vis\\_home@list.ru](mailto:vis_home@list.ru)

**VYACHESLAV I. SELIVERSTOV** – Doctor of Sciences (Law), Professor, Honored Scientist of the Russian Federation, professor of the Department of Criminal Law and Criminology of Lomonosov Moscow State University; professor of the Department of Criminal Law Disciplines of Moscow State Linguistic University, Moscow, Russian Federation. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-9554-5438>, e-mail: [vis\\_home@list.ru](mailto:vis_home@list.ru)

Статья поступила 12.01.2021



## Проблемы противодействия проявлениям нарушения миграционного законодательства как современной угрозе безопасности государства

**И. Ю. САМОХВАЛОВ**

Арзамасский филиал Национального исследовательского Нижегородского государственного университета им. Н. И. Лобачевского, г. Арзамас, Российская Федерация

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-7932-6238>, e-mail: [herrysam@mail.ru](mailto:herrysam@mail.ru)

### Реферат

*Введение:* в статье рассмотрены вопросы, характеризующие общее состояние миграционной обстановки в стране, причины и условия существования преступности в сфере миграции, обозначены особенности государственного противодействия миграционным правонарушениям. *Цель:* путем анализа состояния миграционной действительности обозначить проблемы существования и противодействия миграционным правонарушениям на современном этапе развития общества. *Методы:* общенаучный диалектический метод познания, сравнительно-правовой, эмпирические методы описания, интерпретации, метод толкования правовых норм. *Результаты:* анализ проявлений миграционной преступности дал возможность определить ее признаки, внутреннее содержание, сущность, виды, объективность существования, что позволяло предложить пути противодействия настоящему состоянию данного вида преступности. *Выводы:* при изучении состояния противодействия миграционным правонарушениям предложен ряд мер, способных изменить существующую ситуацию с преступностью в миграционной сфере. Среди них: усиление учета мигрантов при прохождении государственной границы; повышение ответственности недобросовестного работодателя, предоставляющего работу мигрантам в нарушение действующего законодательства; введение обязательной оплаты недобросовестным работодателем расходов, связанных с выдворением нарушенных незаконно находящихся мигрантов; усиление ответственности работодателя; ужесточение санкций существующего законодательства за представление мигрантами подложных документов для регистрации и за регистрацию по ним; укрепление функциональной деятельности структур ФМС России путем наделения правом на выполнение оперативно-розыскной деятельности и взаимодействие с оперативными аппаратами правоохранительных органов, осуществляющими такую деятельность; определение приоритета наружных и оперативных служб на выявление фактов незаконного пребывания мигрантов на территории мегаполиса; создание единого кодифицированного акта – миграционного кодекса, регулирующего правовые отношения, возникающие в миграционной сфере.

**Ключевые слова:** миграционная преступность; трудовая миграция; неконтролируемая миграция трудовых ресурсов; правовой статус; виктимизация; миграционные диаспоры.

12.00.08 – Уголовное право и криминология; уголовно-исполнительное право.

Для цитирования: Самохвалов И. Ю. Проблемы противодействия проявлениям нарушения миграционного законодательства как современной угрозе безопасности государства. *Пенитенциарная наука*, 2021, т. 15, № 1 (53), с. 43–54. DOI 10.46741/2686-9764-2021-15-1-43-54.

## Countering Migration Legislation Violations as a Modern Threat to National Security

**IGOR' YU. SAMOKHVALOV**

Arzamas Branch of National Research Lobachevsky State University of Nizhni Novgorod, Arzamas, Russian Federation

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-7932-6238>, e-mail: [herrysam@mail.ru](mailto:herrysam@mail.ru)

**Abstract.** *Introduction:* the paper investigates migration situation in the country, reasons and prerequisites for migration-related crime, and identifies features of state prevention of migration offenses. *Aim:* by analyzing current migration situation, to identify problems in the field of migration-related offenses and how to counteract them at the current stage of society development. *Methods:* general scientific dialectical method of cognition, comparative legal method, empirical methods of description and interpretation; method of interpretation of legal norms. Results: having analyzed manifestations of migration-related crime we determine its signs, internal content, essence, types, and objectivity of existence; this allows us to put forward ways to counteract the current state of this type of crime. *Conclusions:* when studying how migration offenses are counteracted, we propose a number of measures that can change the existing crime situation in the migration sphere. Among them: strengthening the registration of migrants when passing the state border; increasing the responsibility of an unscrupulous employer who provides work to migrants in violation of current legislation, obliging unscrupulous employers to cover expenses related to the expulsion of illegally located migrants, strengthening the responsibility of the employer; tightening the sanctions of existing legislation for submission of false documents for registration by migrants and for registration based on false documents; strengthening the functional activities of the Federal Migration Service by granting it the right to perform intelligence-gathering activities and interaction with operative units of law enforcement agencies engaged in such activities; determining the priority of external and operative services to identify the facts of illegal stay of migrants in the territory of the metropolis; establishment of a single codified act – the migration code, regulating legal relations arising in the migration sphere.

**Key words:** migration-related crime; labor migration; uncontrolled migration of labor resources; legal status; victimization; migration diasporas.

12.00.08 – Criminal law and criminology; penal law.

**For citation:** Samokhvalov I.Yu. Countering migration legislation violations as a modern threat to national security. *Penitentiary Science*, 2021, vol. 15, no. 1 (53), pp. 43–54. DOI 10.46741/2686-9764-2021-15-1-43-54.

### *Введение*

Внешняя трудовая миграция как общественное явление вошла в жизнь нашей страны и в настоящее время приобретает глобальные масштабы, затрагивая многие отрасли существования социума. Общество, с одной стороны, не может отказаться от трудовой миграции по экономическим мотивам, а с другой – наблюдается неготовность к решению ряда проблем в связи с отсутствием или недостаточной активностью законодателя в этой отрасли правоотношений.

Современная геополитическая обстановка, интенсификация миграционных процессов, а также стабильно высокие показатели преступности иностранных граждан вызывают потребность в правовом регулировании исполнения и отбывания уголовных наказаний и иных мер уголовно-правового характера данных категорий преступников. Осужденные-мигранты обладают специальным правовым статусом, на что неоднократно обращалось внимание в пенитенциарной литературе.

Так, согласно ст. 10 УИК РФ, Российская Федерация уважает и охраняет права, свободы и законные интересы осужденных, обеспечивает законность применения

средств их исправления, их правовую защиту и личную безопасность при исполнении наказаний. Осужденные иностранные граждане и лица без гражданства пользуются правами и несут обязанности, которые установлены международными договорами Российской Федерации, законодательством Российской Федерации о правовом положении иностранных граждан и лиц без гражданства с изъятиями и ограничениями, предусмотренными уголовным, уголовно-исполнительным и иным законодательством Российской Федерации.

Статистические данные свидетельствуют об уменьшении количества преступлений, совершенных иностранными гражданами и лицами без гражданства за последние годы: в 2019 г. иностранными гражданами и лицами без гражданства было совершено 20 165 преступлений, в том числе 16 196 – гражданами государств – участников СНГ; в 2018 г. – 23 164 преступления, в том числе – 16 777 гражданами государств – участников СНГ; в 2017 г. – 25 580 преступлений, в том числе – 18 222 гражданами государств – участников СНГ [13].

В 2016 г. иностранными гражданами и лицами без гражданства было совершено

37,8 тыс. преступлений, что на 7,6 % меньше, чем за аналогичный период 2015 г., в том числе гражданами государств – участников СНГ – 33,2 тыс. (для сравнения: за январь–ноябрь 2015 г. иностранными гражданами и лицами без гражданства на территории Российской Федерации было совершено 42,8 тыс. преступлений, что на 3,7 % больше, чем за аналогичный период 2014 г., в том числе гражданами государств – участников СНГ – 37,2 тыс. преступлений (+4,4 %), их удельный вес составил 87 %; за январь–ноябрь 2013 г. иностранными гражданами и лицами без гражданства на территории Российской Федерации было совершено 43,3 тыс. преступлений, что на 10,2 % больше, чем за январь–ноябрь 2012 г., в том числе гражданами государств – участников СНГ – 37,2 тыс. преступлений (+8 %), их удельный вес составил 86 %) [13].

*Проблемы противодействия проявлениям нарушения миграционного законодательства как современной угрозе безопасности государства*

Изменения, происходящие в мировом экономическом сообществе, где наблюдается объективная зависимость государств от присутствия значительного количества трудовых мигрантов, требуют выработки комплекса сбалансированных мер регулирования миграционных потоков. Современная действительность вызывает необходимость приведения существующей ситуации с незаконной миграцией в соответствие правовым нормам и стандартам. С одной стороны, мигранты выступают как неотъемлемая составляющая и движущая сила экономического подъема государства, а с другой – присутствует комплекс нерешенных проблем, связанных с обеспечением безопасности страны от миграционной экспансии. Достаточно высоки риски ухудшения криминальной ситуации, появления и укоренения религиозного и этнического экстремизма. С приездом дешевой рабочей силы из республик Средней Азии в регионы проникает и исламский фундаментализм, тесно связанный с экстремизмом и терроризмом. О том, что этой проблемой обеспокоено большое число развитых государств, которые подвергаются миграционной экспансии, говорит постоянная выработка мер в рамках национально-государственной политики, где используется симбиоз как добровольно договорной, так и репрессивной реакции правовых государственных

структур по регулированию циркулирующих миграционных потоков. Международная конференция ООН по народонаселению и развитию 1994 г. определила, что «незарегистрированные или нелегальные мигранты – это лица, которые не удовлетворяют установленным принимающей стороной требованиям в отношении въезда, пребывания или экономической деятельности». Кроме того, «в связи с продолжающимся увеличением численности населения ожидается, что масштабы незарегистрированной или нелегальной миграции будут возрастать» [5, с. 76]. По мнению иностранных наблюдателей, нелегальная миграция становится альтернативой для тех мигрантов, которые не могут пройти жесткие критерии отбора, и тех, для кого нелегальная миграция менее затратна. В странах, где возможности легального въезда или пребывания значительно ограничены (в том числе страны ЕС), использование механизмов нелегальной миграции для большинства потенциальных мигрантов становится практически единственным способом переезда [8]. Процесс глобализации, затрагивающий все стороны общественной жизни, не может пройти мимо незаконной миграции, которая приспособляется к исторической формации, определяя свое место в разряде проблем международного масштаба. Опрос жителей Европейского Союза осенью 2012 г. показал, что иммиграция, в том числе нелегальная, рассматривалась ими в числе пяти наиболее важных проблем, с которыми сталкивается ЕС в настоящее время [16, с. 12]. По данным международных исследований, жители развитых стран связывают приток мигрантов с ухудшением условий жизни коренного населения, ростом преступности, угрозами международного терроризма, увеличением нагрузки на систему социальной помощи и другими негативными явлениями [15, с. 2].

Понятие «миграция» и в законодательстве, и в повседневной жизни толкуется достаточно широко: это постоянное перемещение отдельных лиц либо их групп из одного места в другое [1, с. 93], при этом изменяется и их правовое состояние.

В соответствии с Федеральным законом от 15.08.1996 № 114-ФЗ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» незаконный въезд трактуется как нарушение установленных правил въезда, где виновное лицо умышленно нарушает установленные законом про-

цедуры оформления документов [2, с. 51]. Федеральный закон от 25.07.2002 № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» рассматривает незаконную занятость как трудовую деятельность иностранцев, осуществляемую ими в нарушение закона, регламентирующего четкую процедуру оформления правового статуса мигранта [4, с. 231].

По мнению ученых, международная или внешняя миграция населения – это непрерывный процесс, характерный для большинства стран мира. Цель миграции – перемещение людей и их обустройство на более благополучных, выгодных и экономически перспективных территориях. Под благополучием понимается относительная стабильность и безопасность (отсутствие вооруженных межнациональных конфликтов, возможность найти посильную и оплачиваемую работу, пригодный для жизни природный климат, более или менее экологически сбалансированное хозяйствование, стандартный минимум мер социальной защиты и т. п.) [7, с. 12].

Существующий дисбаланс в управлении миграционными процессами, который должен предусматривать присутствие необходимого и вместе с тем достаточного контингента приезжих граждан на территории конкретного мегаполиса, влечет наряду с экономическими, социальными, демографическими и криминальные последствия. Неурегулированное положение в области миграции может быть связано с различными моментами, такими как отъезд, транзит, въезд и возвращение, причем и нарушения законности могут совершаться как в отношении мигрантов, так и самими мигрантами [6, с. 11]. В программных выступлениях Правительства России, в частности Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 г., обозначены задачи по корректировке государственной миграционной политики применительно к внешней трудовой миграции. Наряду с целями и задачами основными направлениями миграционной политики утверждены механизмы ее реализации в ракурсе интеграционных процессов, протекающих на территории государств – участников Таможенного союза.

В соответствии с действующим законодательством о введении системы квотирования привлекаемой иностранной рабочей силы установлены условия и порядок вы-

дачи разрешений на привлечение рабочей силы, а также подтверждений иностранным гражданам права трудовой деятельности на территории Российской Федерации. Указ Президента Российской Федерации от 16.12.1993 № 2146 (с последующими изменениями и дополнениями) регламентировал специальный порядок оформления трудовых отношений для иностранных граждан, въехавших в Российскую Федерацию с целью осуществления профессиональной деятельности. Необходимость подтверждения права трудовой деятельности, выданное гражданину на основании полученного работодателем разрешения, – основное условие возможности работы по найму на территории Российской Федерации. Нарушители требований подлежат выдворению за пределы Российской Федерации за счет средств работодателя.

В регионах наблюдается ответственное отношение административного аппарата к квотам на трудовые ресурсы. Количество заявок работодателей на привлечение иностранных работников, например, в Оренбургской области составило свыше 13 тыс. чел. в год, процесс рассмотрения заявок носит конструктивный характер. Однако административная система квотирования миграционных потоков рабочей силы несовершенна, имеет слишком затянутые сроки рассмотрения, но вместе с тем бесконтрольность этих процессов может вызвать противодействие со стороны местного населения.

В системе миграционного регулирования наблюдаются процессы, негативно влияющие на состояние рынка труда. Потребность в работниках, заявленная работодателями, значительно превышает реальные возможности их использования. Вместе с тем ожидания работодателей, что в свою очередь избирательно воздействует на выбор трудового потенциала. Существующий рынок труда в регионах страны деформирует массовая и неконтролируемая миграция трудовых ресурсов, приводящая к множеству социальных проблем и последствий. Причем деформация приводит к тому, что в одних регионах, например в Санкт-Петербурге, Калининградской области, наблюдается активный приток мигрантов, в то время как в других, в частности Новгородской, Псковской, Мурманской областях, происходит обратный процесс.

Не секрет, что во многих ставших независимыми государствами бывших республиках СССР за прошедшие годы экономика ослабла окончательно. Так, по данным депутатов Киргизского парламента (фракция социал-демократов), за годы независимости ни одно производство не было реанимировано, ни один завод не начал работать благодаря усилиям правительства, что вызвало отток граждан из страны. Вместе с тем в бывших республиках наблюдается негативное отношение к России в плане оказания помощи для подъема экономики. По мнению парламентариев Киргизии, Россия, выступая ядром в процессе интеграции, должна взять большую часть политической и экономической нагрузки. Россия добровольно уходит из регионов, обещает строить ГЭС в Киргизии на протяжении многих лет, но сама этого не делает и другим не дает. Китай же строит заводы с большими мощностями, железную дорогу, что позволит заниматься экспортом и реэкспортом. Что касается русского языка, то он является официальным языком в Киргизии. По мнению парламентариев, есть предложение ввести двойное гражданство между Киргизией и Россией, что будет способствовать широкой интеграции народов и значительно сократит отток граждан Киргизии из страны на заработки в Россию.

Так, по сведениям правительства Киргизии, на территории Российской Федерации осуществляют трудовую деятельность около 250–270 тыс. граждан Киргизии, ежегодно растет количество принятия ими российского гражданства. Согласно официальной статистике трудовые мигранты каждый год переводят на родину до 1,5 млрд долларов, по неофициальным данным – в два раза больше. Вместе с тем в ряде регионов наблюдаются факты прямой дискриминации местного населения. Так, например, выявлен факт, ставший известным в правительстве, об объявленной заявке работодателя ООО «Агрофирма Северная» на 200 трудовых мигрантов по профессии операторов птицеводства для работы на Кировоградской птицефабрике. Проблему дискриминации озвучили представители профсоюзной организации в связи с высоким уровнем безработицы среди местных жителей, где кадровый голод в связи с увольнением местных специалистов решается за счет мигрантов. Данный вопрос был разрешен местными властями. Межведомственная комиссия,

изучив заявки недобросовестных заявителей и работодателей, нарушающих права граждан, вдвое сократила миграционные квоты. Наблюдаются злоупотребления и в противоположную сторону. Так, при формировании квот на мигрантов должна учитываться адекватная оценка потребностей региона. К примеру, по результатам областного заседания в Свердловской области из квот на привлечение мигрантов была полностью исключена профессия «охранник». Что касается выделения квот на иностранных работников строительных профессий, то выявлены факты, когда работодатели умышленно заявляют заработную плату на уровне гораздо ниже предусмотренного федеральным соглашением по строительной отрасли, очевидно, исходя из личной заинтересованности или лоббирования интересов определенной группы людей.

Осторожная оценка перспектив миграционной ситуации в средней полосе России свидетельствует о возможном увеличении миграционных потоков, которое может вызвать осложнения на рынке труда, нарушения социально бытовой сферы мегаполисов и, самое опасное, рост уровня криминогенности.

Вместе с тем анализ законодательства, в частности вступивших в силу федеральных законов «О беженцах», «О вынужденных переселенцах», факт ослабления контроля за миграционными процессами в свете исполнения постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 02.02.1998 «По делу о проверке конституционности пунктов 10, 12 и 21 действующих Правил регистрации и снятия граждан Российской Федерации с регистрационного учета по месту пребывания и месту жительства в пределах Российской Федерации от 17 июля 1995 года № 713» свидетельствуют о возникновении ситуации, при которой был отменен и вышел из административной практики правоохранительных структур ряд инструментов административно-правового воздействия, сдерживающих негативные тенденции в миграционной сфере. Здесь необходимо упомянуть Федеральный закон от 25.06.1993 № 5242-1 «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации», который нанес значительный вред отменой порядка регистрации по месту пребывания [10, с. 126].

Процедура обнаружения незаконного пребывания на территории мегаполисов неучтенных мигрантов состоит в анализе результатов обработки миграционных карт, когда возможно установить количество въехавших иностранных граждан, часть из которых согласно заявленной причине прибытия обозначила осуществление трудовой деятельности. Однако если сопоставить эту цифру с фактически выданными разрешениями на работу, то выявляется значительное количество работавших незаконно. Такая ситуация в корне противоречит Федеральной миграционной программе, определяющей направления государственной политики в области привлечения и использования в Российской Федерации иностранной рабочей силы, к которым относятся: удовлетворение потребностей российского рынка труда в необходимой рабочей силе, формирование рациональной и сбалансированной структуры этого рынка, обеспечение на национальном рынке труда приоритетного права российских граждан на трудоустройство, а также предотвращение нелегальной трудовой миграции [12, с. 154].

Указом Президента Российской Федерации от 19.07.2004 № 928 были объединены миграционная и паспортно-визовая службы МВД России в Федеральную миграционную службу, а также определены основные задачи последней:

1) производство по делам о гражданстве Российской Федерации, оформление и выдача основных документов, удостоверяющих личность гражданина Российской Федерации;

2) осуществление регистрационного учета граждан Российской Федерации по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации, контроля за соблюдением гражданами и должностными лицами правил регистрации и снятия с регистрационного учета граждан Российской Федерации;

3) оформление и выдача иностранным гражданам и лицам без гражданства документов для въезда в Российскую Федерацию, для проживания и временного пребывания в Российской Федерации;

4) осуществление контроля за соблюдением иностранными гражданами и лицами без гражданства установленных правил проживания и временного пребывания в Российской Федерации;

5) разработка и реализация во взаимодействии с иными государственными орга-

нами мер по предупреждению и пресечению незаконной миграции;

6) исполнение законодательства Российской Федерации по вопросам беженцев и вынужденных переселенцев, участие в установленном порядке в предоставлении политического убежища иностранным гражданам и лицам без гражданства;

7) осуществление в соответствии с законодательством Российской Федерации контроля и надзора в сфере внешней трудовой миграции, привлечения иностранных работников в Российскую Федерацию и трудоустройства граждан Российской Федерации за пределами Российской Федерации;

8) управление территориальными органами ФМС России, ее представительствами за рубежом и иными организациями и подразделениями, созданными для решения возложенных на ФМС России задач.

Разнообразие преступлений, совершаемых в миграционной сфере, требует своевременной реакции правоохранительных органов. Взять, к примеру, анализ ситуации по прибывающим иностранцам. Как правило, до 80 % прибывающих по адресу предполагаемого места жительства иностранцев зарегистрированными не значатся, что значительно затрудняет контроль за данной категорией лиц и говорит о том, что данные граждане находятся на территории мегаполиса на нелегальном положении.

Нелегальное проживание мигранта в мегаполисе, то есть нахождение человека вне правового поля, без соблюдения алгоритмов законной регистрации, способствует процессу его виктимизации. Вышеназванный контингент, с одной стороны, является центром повышенного внимания – контроля со стороны государственных органов, выполняющих правоохранительные функции исполнения миграционного законодательства, с другой – становится объектом посягательства криминальных структур, использующих факт незаконного пребывания в целях личного обогащения. Организованные криминальные структуры имеют возможность вести свой бизнес по нелегальному распределению и продаже рабочей силы, используя вымогательство, захват и удержание личных документов мигрантов. Мигранты становятся заложниками криминальных разборок между конкурирующими группировками, где используется оружие. Имея значительные доходы, криминал владеет схемами ухода от ответственности,

обладает коррупционными связями в различных эшелонах власти. Между трудовыми мигрантами и местным населением отсутствует социальное взаимодействие. Существование в качестве замкнутой общины минимизирует возможности полноценной интеграции мигрантов и принимающего общества, а отсутствие взаимного культурного обмена не способствует преодолению имеющихся стереотипов негативного взаимного восприятия. Значительную роль в этой ситуации играют межнациональные связи, а существующая национальная закрытость диаспор значительно усложняет проникновение в них, получение своевременной оперативной информации, что не способствует своевременному противодействию этому виду преступности.

Нелегальное присутствие в стране делает мигранта жертвой произвола работодателя, который, используя его труд вне рамок трудового законодательства, по своему усмотрению устанавливает продолжительность рабочего дня (не менее 10–12 ч), несправедливо регулирует оплату труда, минимизирует расходы на охрану труда, здоровья и санитарных норм работающих. О трудовом контракте многие даже не слышали, трудовые отношения оформляются посредством устной договоренности. Если говорить об условиях проживания, они настолько минимизированы, что о соблюдении элементарных санитарных норм говорить не приходится, как правило, рабочие живут там, где трудятся. Что касается регистрационного учета, то федеральный закон «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации» под фиктивной регистрацией по месту пребывания или по месту жительства понимает регистрацию, осуществленную с использованием заведомо подложных документов, либо без намерения пребывать в этом помещении, либо регистрацию без намерения собственника жилого помещения предоставить его для этих целей. Во всех случаях это умышленные действия со стороны виновных. Таким образом, факт отсутствия регистрации порождает преступление, криминализируемое законодателем по ст. 322.2 УК РФ.

Управления внутренних дел фиксируют увеличение количества зарегистрированных уголовных дел в отношении иностранных граждан. Спектр преступлений доста-

точно широк: это убийства, умышленное причинение тяжкого вреда здоровью, разбой, вымогательства, грабежи, кражи и мошенничество [3, с. 6]. Все это говорит о вictimности данной категории лиц. Вместе с тем необходимо отметить высокую латентность преступлений в отношении приезжих. Здесь ярко проявляются и естественная, и искусственная латентность. Как правило, последняя выражается в сознательно скрываемых правоохранительными органами от учета и последующего правового реагирования на преступления по причине слабого, а порой и полного отсутствия оперативного прикрытия, невозможности получения необходимой информации, сложности проникновения в миграционные диаспоры. Это говорит о снижении профессионального уровня сотрудников правоохранительных органов, отсутствии согласованности работы наружных служб ОВД и следственно-оперативных аппаратов.

Миграционная преступность отличается специфическими способами и методикой раскрытия и предупреждения. В первую очередь это связано с наличием следующих обстоятельств: временными рамками пребывания (как правило, кратковременного), специфики субъекта преступления, попыток скрыться после совершения преступления; активная поддержка диаспоры, проявляющаяся в оказании помощи – от финансовой до укрывательства от правоохранительных органов; закрытость миграционных сообществ, основанных, как правило, на родственных отношениях или отношениях землячества; наличие языкового барьера, который усложняет оперативное проникновение в сообщество и делает невозможным реализацию упреждающих мер.

Оперативные сводки правоохранительных структур пестрят сообщениями о конфликтах, перерастающих в преступления, где мигранты играют ключевую роль, а выявленные в процессе расследования обстоятельства совершения преступлений говорят о правовых пробелах и недостатках существующего законодательства в миграционной сфере. Анализируя происшествия с участием мигрантов, где фигурируют убийства или насильственные действия в отношении местных жителей, можно обнаружить, что основной причиной нигилистического отношения к закону мигрантов является недостаточное противодействие миграционной преступности со стороны правоохрани-

ных органов. Конфликтные ситуации с участием мигрантов не возникают на ровном месте и развиваются, как правило, по одному и тому же сценарию. Так, для осуществления подъема отрасли или конкретного производства в мегаполисе возникает потребность в использовании определенного количества мигрантов, которые сначала планомерно и законно, а затем хаотично и в обход законодательства наполняют предприятие или производственный сектор. Происходит постепенный захват и вытеснение из этого сектора представителей местного населения, вплоть до замены руководства. Эти процессы происходят на глазах правоохранительных структур, которые отстранились от контроля ситуации возникновения и разрастания диаспоры. Ведь не секрет, что гораздо легче управлять контингентом мигрантов, имея авторитета из их числа, который своими силами, влиянием, а порой и специфическими методами и способами будет осуществлять регулирование внутри диаспоры. До определенного момента этот контингент относительно управляем, постепенно диаспора превращается в маленькое государство, где правят законы, установленные мигрантами-авторитетами с явным националистическим уклоном. Нежелание ассимилироваться, подчиняться законам страны пребывания, подогретое не всегда комфортными условиями проживания, толкает мигрантов на протест. Объединенные общей трудовой деятельностью, оторванностью от постоянного места жительства, сплоченные проблемами существования и быта, они начинают активно противодействовать установленному порядку, укладу жизни, традициям местного населения.

Нарастающие, как снежный ком, противоречия выливаются в преступные проявления, связанные с насильственными действиями. Например, прогремевшее на всю страну убийство гражданином Азербайджана в районе Бирюлево Западное г. Москвы местного жителя в октябре 2013 г., убийство жителя в г. «А» Нижегородской области мигрантом и т. д. Возникшие после этих случаев массовые беспорядки, поддержанные активными действиями местной молодежи, потребовали значительных усилий городских администраций, правоохранительных структур, спецподразделений для предотвращения хулиганских проявлений. В процессе расследования и анализа ситуации в Бирюлево правоохранительными органами

были выявлены более 200 нелегальных мигрантов. Подобная картина наблюдалась и в г. «А», где значительное число приезжих с Кавказа и из Азии пребывали в городе, нарушая миграционное законодательство. Результаты расследования подтверждают, что работа по учету мигрантов поставлена настолько неудовлетворительно, что при чрезвычайных обстоятельствах невозможно установить их точное количество, место проживания, занятость.

По данным пресс-службы Пограничного управления ФСБ России, статистика правонарушений в среднем за полугодие в пунктах пропуска через границу в Оренбургской области выглядит следующим образом: до 50 попыток пересечения границы по поддельным документам, более 3 тыс. – с документами, требующими доработки и исправления. Также увеличивается число пресечения попыток въезда лицам, присутствие которых на территории России запрещено. За правонарушения, связанные с защитой Государственной границы Российской Федерации, наложено административных штрафов на сумму свыше 750 тыс. руб., возбуждено более 80 уголовных дел по ч. 1 ст. 322 и ч. 3 ст. 327 УК РФ.

Систематически органами прокуратуры выявляются факты заключения фиктивных браков с гражданами иностранных государств с целью дальнейшего получения в упрощенном порядке разрешения на временное проживание на территории Российской Федерации. Фабула этих дел примерно одинакова: гражданка иностранного государства выплачивает «супругу» вознаграждение (около 8–10 тыс. руб.), составляются необходимые документы, брак регистрируется, после чего отношения прекращаются. Как выясняет прокуратура, с момента заключения брака лжесупруги совместно не проживают, общих детей не имеют, совместное хозяйство не ведут. Результатом рассмотрения гражданского дела является решение об аннулировании записи акта гражданского состояния. Соответственно, последствия данных действий регламентируются федеральным законом «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации», когда разрешение на временное проживание иностранному гражданину аннулируется в случае признания судом заключения брака недействительным. Впоследствии у иностранного гражданина прекращается

право на временное проживание, и он обязан покинуть территорию России в течение 15 дней.

В структуре миграционной преступности значительное место занимают действия с поддельными документами. Однако активного применения санкций за данное преступление, к сожалению, не происходит. Что касается ст. 327 УК РФ, то здесь ответственность распространяется на преступные посягательства против установленного порядка управления и отсутствует обеспечение уголовно-правовой охраны личных документов. Ряд авторов полагают, что «основой наказуемости подобных деяний являются вред и опасность, возникающие для общественных, государственных или частных интересов, связанных с обращением документов» [11, с. 10]. Применяемая в контексте к миграционным правонарушениям данная статья УК РФ наряду с интересами управления, как правило, затрагивает и экономические интересы государства. Вместе с тем необходимо определить, что исполнение объективной стороны ст. 327 УК РФ напрямую связано со ст. 292 УК РФ «Служебный подлог», который посягает сразу на два объекта: официальный документооборот и интересы службы в органах государственной власти и службы в органах местного самоуправления. В данном случае присутствует цель – скрыть другое преступление или облегчить его совершение. Необходимость самостоятельной квалификации изготовления поддельного документа, который в дальнейшем будет использован для реализации тех или иных целей преступника, подвергается дискуссии. Так, по мнению ряда ученых, все содеянное следует квалифицировать лишь один раз, без совокупности с нормой об изготовлении поддельного документа: подлог, подделка и использование подложных документов, штампов и т. д. рассматриваются в качестве способа письменного обмана в преступлениях большей общественной опасности, а не совокупности подлога и соответствующего деяния [9, с. 31]. В настоящее время наблюдается недостаточное внимание судов к противодействию преступлениям, предусмотренным ст. 327 УК РФ, подтверждением чему является реакция судейского сообщества: реальное лишение свободы назначается лишь по совокупности с другими преступлениями (чаще всего с мошенничеством, присвоением или растратой).

Таким образом, суды не признают достаточно высокой степень общественной опасности простой подделки документов.

При сравнении практического применения ст. 292 и ст. 327 УК РФ остаются неясны причины, подтолкнувшие законодателя в ст. 292 УК РФ ограничить ответственность за служебный подлог корыстной или иной личной заинтересованностью. В действиях государственного служащего, осуществляющего внесение в официальные документы заведомо ложных сведений, а равно внесение в них исправлений, искажающих их действительное содержание, всегда присутствует не только данный мотив. Отсутствует упоминание о мотиве в ст. 327 УК РФ, при котором фактически государственные и муниципальные служащие, нарушая свои служебные обязанности, находятся в более привилегированном положении в сравнении с обычными лицами, причем нередко возникают определенные сложности при разграничении служебного подлога и злоупотребления должностными полномочиями ст. 285 УК РФ. По нашему мнению, использование подложного документа является необходимой составляющей обмана или злоупотребления доверием как одним из способов мошенничества, контрабанды, а также и других преступлений, связанных с оформлением документов мигрантами. Именно этими обстоятельствами можно объяснить недостаточное уголовно-правовое и криминологическое воздействие ст. 292 и ст. 327 УК РФ в сфере миграционной преступности.

Негативную роль во взаимопонимании представителей властных структур и мигрантов играет языковой барьер. В настоящее время мигранты обладают более низким уровнем образования, знания русского языка и профессионально-квалификационной подготовки. В свете исполнения подписанного Президентом России указа по введению обязательного экзамена по русскому языку, истории России, основам законодательства Российской Федерации для трудящихся-мигрантов в Киргизии, например, предпринимаются реальные действия, направленные на возможность ассимиляции трудовых мигрантов к жизни в России. Для этого активно открываются центры тестирования на знание русского языка, один из которых функционирует на базе киргизско-русского Славянского университета. Результативность проводимой работы будет достигнута при синхронной деятельности

обеих стран. Необходимость объединения усилий важна и для признания в Российской Федерации юридической силы тестирования на знание русского языка на территории Киргизии. Этот процесс потребует активной деятельности специалистов по русскому языку, литературе, истории и, конечно, праву. Правительство Киргизии считает перспективным создание учебных центров, способных дать требуемые знания и навыки желающим работать в России гражданам Киргизии. Взвешенный детальный подход к этой проблеме позволит определить разный уровень владения русским языком для использования в разных сферах трудовой активности мигрантов. Также обсуждается вопрос о направлении в Киргизию специалистов для обучения местных жителей русскому языку.

По нашему мнению, назрела необходимость введения в стране государственного института Уполномоченного по правам мигрантов, что позволит подготовить основу для решения указанных проблем, сократить нарушения прав человека со стороны государственных органов, осуществлять постоянный мониторинг материального положения мигрантов, их настроений, повысить правовую грамотность, а также способствовать их интеграции в социум Российского государства.

Введение института уполномоченного будет способствовать как предупреждению преступности в отношении мигрантов, так и повышению эффективности соблюдения прав и законных интересов указанной категории лиц при совершении ими преступлений и правонарушений. Так, до настоящего времени четко не урегулированы в уголовно-исполнительном законодательстве такие вопросы, как детализация и правовое закрепление в УИК РФ статуса переводчика и условия предоставления его услуг, легализация и особенности правового положения мигранта, вовлеченного в уголовно-исполнительные отношения. Кроме того, все чаще в научной литературе звучат предложения о целесообразности создания специализированных исправительных учреждений для иностранных граждан и лиц без гражданства [14, с. 194], разработке и реализации которых будет способствовать создание института Уполномоченного по правам мигрантов.

К наиболее общим причинам незаконной миграции можно отнести:

- недостаточно отрегулированную информационную базу потребностей мегаполиса (отсутствие государственного заказа) на миграционный контингент с учетом баланса интересов местного населения и мигрантов, технологические недостатки квотирования трудовых ресурсов на уровне региона;

- отсутствие цивилизованной формы организованного набора иностранных работников с учетом квалификации, знания языкового минимума, позволяющего комфортно себя чувствовать в стране пребывания;

- правовые пробелы и несовершенство действующего законодательства в миграционной сфере, достижения правового эффекта действия уголовного законодательства (ст. 292, 327, 285 УК РФ), отсутствие взаимодействия в работе контролирующих и правоохранительных структур регионального и местного уровней;

- неподготовленность и неразвитость миграционной инфраструктуры, не дающей мигрантам чувствовать себя комфортно и в безопасности, что в свою очередь создает возможность существования теневых посредников, оформляющих мигрантам фиктивные разрешения на работу, медицинские справки, документы о постановке на регистрационный учет с использованием так называемых «резиновых квартир».

#### *Заключение*

Несмотря на проводимые совместные мероприятия правоохранительных структур по противодействию совершению преступлений в сфере миграции, выполнение основных положений миграционной политики страны находится на недостаточно высоком уровне, что позволяет процветать теневому бизнесу на мигрантах.

Такое положение требует принятия неотложных мер, среди которых, по нашему мнению, необходимы следующие:

1. Введение системы усиленного учета мигрантов на государственной границе по правилу «контролируемое прибытие, контролируемый срок пребывания, контролируемое убытие из страны». Необходимо внедрить систему электронного дактилоскопического сканирования отпечатков пальцев либо сетчатки глаза мигрантов, что поможет предотвратить въезд нарушивших миграционное административное законодательство граждан.

2. Ужесточение действующего законодательства, в частности усиление ответственности за предоставление подложных документов и регистрацию по ним, эффективное применение ст. 292, 285, 327 УК РФ в отношении должностных лиц.

3. Повышение ответственности недобросовестного работодателя, незаконно предоставляющего работу мигрантам, вплоть до обязательной оплаты расходов, связанных с выдворением незаконно находящихся мигрантов.

4. Укрепление функциональной деятельности структур ФМС России путем предоставления права на осуществление оперативно-розыскной деятельности и взаимодействие с оперативными аппаратами

правоохранительной системы, определение приоритета наружных и оперативных служб в выявлении фактов незаконного пребывания мигрантов на территории мегаполиса, улучшение показателей по данному направлению в отчетах МВД России и других правоохранительных структур.

5. Создание единого кодифицированного акта – миграционного кодекса, регулирующего правовые отношения, возникающие в миграционной сфере.

6. Введение в стране государственного института Уполномоченного по правам мигрантов, что позволит подготовить базу для решения многочисленных проблем мигрантов на государственном уровне.

## СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Бобырев, В. В. Актуальные проблемы правового обеспечения противодействия незаконной миграции / В. В. Бобырев // Право и экономика. – 2008. – № 1. – С. 92–96.
2. Водько, Н. П. Уголовно-правовая борьба с организованной преступностью : научно-практическое пособие / Н. П. Водько. – Москва : Юриспруденция, 2000. – 73 с. – ISBN 5-8401-0026-9.
3. Гладышев, Ю. А. Предупреждение, расследование и раскрытие преступлений, совершаемых иностранными гражданами, и деяний, направленных против них : учебное пособие / Ю. А. Гладышев, Г. Г. Горшенков, С. В. Изосимов, А. П. Кузнецов. – Нижний Новгород : 2000. – С. 6.
4. Государственно-правовые основы миграции населения в Российской Федерации : учебное пособие для студентов вузов, обучающихся по специальности 021100 «Юриспруденция» / [А. С. Прудников и др.] ; под редакцией А. С. Прудникова, М. Л. Тюркина. – Москва : ЮНИТИ: Закон и право, 2006. – 480 с. – ISBN 5-238-01004-4.
5. Доклад Международной конференции по народонаселению и развитию (Каир, сентябрь 1994). – URL: [http://www.demoscope.ru/acrobat/icspd\\_rus.pdf](http://www.demoscope.ru/acrobat/icspd_rus.pdf) (дата обращения: 06.07.2020).
6. За справедливый подход к трудящимся-мигрантам в глобальной экономике : доклад на VI Международной конференции труда (92-я сессия, 2004 г.). – Женева, 2004. – 214 р. – ISBN 92-2-413043-7.
7. Загрязская, И. Х. Законодательное регулирование прав мигранта / И. Х. Загрязская. – Москва : Теория будущего, 2002. – С. 12.
8. Ионцев, В. А. Нелегальная миграция в общественно-политическом дискурсе / В. А. Ионцев, И. А. Алешковский // Международная миграция: экономика и политика. – Москва : ТЕИС, 2006. – 130 с.
9. Кузнецова, Н. Ф. Квалификация сложных составов преступлений / Н. Ф. Кузнецова // Уголовное право. – 2000. – № 1. – С. 25–32.
10. Миграция, межэтнические отношения, преступность : Сборник научных статей / под редакцией А. П. Кузнецова, Е. А. Логинова. – Н. Новгород, 2005. – С. 126.
11. Пикуров, Н. И. Подлог и другие преступные посягательства на официальный документооборот : учебное пособие / Н. И. Пикуров, Л. А. Букалерева. – Волгоград : Волгоградская академия МВД России, 2001. – 112 с. – ISBN 5-7899-0157-3.
12. Проблема незаконной миграции в России: реалии и поиск решений (по итогам социологического обследования). – Москва, 2004. – С.154.
13. Сантасова, Л. Л. Международное сотрудничество в сфере передачи осужденных для отбывания наказания в государства их гражданства / Л. Л. Сантасова, А. Л. Сантасов. – Москва : Юрлитинформ, 2021. – 164 с. – ISBN 978-5-4396-2142-2.
14. Тепляшин, П. В. Отбывание наказания осужденными иностранными гражданами и лицами без гражданства как предмет уголовно-исполнительного исследования / П. В. Тепляшин, С. М. Мальков // Вестник Кузбасского института. – 2020. – № 2. – С. 190–197.
15. Morehouse, C. Irregular Migration in Europe / Christal Morehouse and Michael Blomfield. – Washington : Migration Policy Institute, 2011. – 18 p.
16. Public opinion in the European Union: report. – URL: [https://ec.europa.eu/comfrontoffice/publicopinion/archives/eb/eb78/eb78\\_publ\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/comfrontoffice/publicopinion/archives/eb/eb78/eb78_publ_en.pdf) (дата обращения: 06.07.2020).

## REFERENCES

1. Bobyrev V.V. Topical issues of legal support for countering illegal migration. *Pravo i ekonomika=Law and Economics*, 2008, no. 1, pp. 92–96. (In Russ.).
2. Vod'ko N.P. *Ugolovno-pravovaya bor'ba s organizovannoi prestupnost'yu: nauchno-prakticheskoe posobie* [Criminal-legal fight against organized crime: scientific and practical guide]. Moscow: Yurisprudentsiya, 2000. 73 p.
3. Gladyshev Yu.A., Gorshenkov G.G., Izosimov S.V., Kuznetsov A.P. *Preduprezhdenie, rassledovanie i raskrytie prestuplenii, sovershaemykh inostrannymi grazhdanami i deyaniy, napravlennykh protiv nikh: uchebnoe posobie* [Prevention,

- investigation and disclosure of crimes committed by foreign citizens and acts directed against them: a textbook]. Nizhny Novgorod, 2000. P. 6.
4. Prudnikov A.S., Tyurkin M.L. (Eds.). *Gosudarstvenno-pravovye osnovy migratsii naseleniya v Rossiiskoi Federatsii: uchebnoe posobie dlya studentov vuzov, obuchayushchikhsya po spetsial'nosti 021100 "Yurisprudentsiya"* [State-legal bases of population migration in the Russian Federation: a textbook for university students studying in the specialty 021100 "Jurisprudence"]. Moscow: YuNITI: Zakon i pravo, 2006. 480 p.
  5. *Report of the International Conference on Population and Development (Cairo, September 1994)*. Available at: [http://www.demoscope.ru/acrobat/icpd\\_rus.pdf](http://www.demoscope.ru/acrobat/icpd_rus.pdf) (accessed July 6, 2020). (In Russ.).
  6. *Towards a fair deal for migrant workers in the global economy: report of the VI International conference of labor (92nd session, 2004)*. Geneva, 2004. 214 p. P.11. (In Russ.).
  7. Zagryazhskaya I. Kh. *Zakonodatel'noe regulirovanie prav migranta* [Legislative regulation of the rights of migrants]. Moscow: Teoriya budushchego, 2002. P. 12.
  8. Iontsev V.A., Aleshkovskii I.A. Illegal migration in socio-political discourse. In: *Mezhdunarodnaya migratsiya: ekonomika i politika* [International migration: economics and politics]. Moscow: TEIS, 2006. 130 p. (In Russ.).
  9. Kuznetsova N.F. Qualification of complex compositions of crimes. *Ugolovnoe pravo=Criminal Law*, 2000, no. 1, pp. 25–32. (In Russ.).
  10. Kuznetsov A.P., Loginov E.A. *Migratsiya, mezhetnicheskie otnosheniya, prestupnost': sb. nauch. statei* [Migration, interethnic relations, crime: collection of scientific papers]. Nizhny Novgorod, 2005. 126 p.
  11. Pikurov N.I., Bukalerova L.A. *Podlog i drugie prestupnye posyagatel'stva na ofitsial'nyi dokumentooborot: uchebnoe posobie* [Forgery and other criminal encroachments on the official document flow: a textbook]. Volgograd: Vologograd. akad. MVD Rossii, 2001. 112 p.
  12. *Problema nezakonnoi migratsii v Rossii: realii i poisk reshenii (po itogam sotsiologicheskogo obsledovaniya)* [The problem of illegal migration in Russia: realities and the search for solutions (based on the results of a sociological survey)]. Moscow, 2004. P. 154.
  13. Santashova L.L., Santashov A.L. *Mezhdunarodnoe sotrudnichestvo v sfere peredachi osuzhdennykh dlya otbyvaniya nakazaniya v gosudarstva ikh grazhdanstva* [International cooperation in the field of transfer of convicted persons to the states of their citizenship for serving their sentences]. Moscow: Yurlitinform, 2021. 164 p.
  14. Teplyashin P.V., Mal'kov S.M. Serving sentences by convicted foreign citizens and stateless persons as a subject of penal research. *Vestnik Kuzbasskogo instituta=Bulletin of the Kuzbass Institute*, 2020, no. 2, pp. 190–197. (In Russ.).
  15. Morehouse C., Blomfield M. *Irregular Migration in Europe*. Washington: Migration Policy Institute, 2011. 18 p.
  16. *Public opinion in the European Union: report*. Available at: [https://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/archives/eb/eb78/eb78\\_publ\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/archives/eb/eb78/eb78_publ_en.pdf) (accessed July 6, 2020).

#### СВЕДЕНИЯ ОБ АВТОРЕ / INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

**ИГОРЬ ЮРЬЕВИЧ САМОХВАЛОВ** – кандидат юридических наук, доцент кафедры права, философии и социальных дисциплин факультета экономики и права Арзамасского филиала Национального исследовательского Нижегородского государственного университета им. Н. И. Лобачевского, г. Арзамас, Российская Федерация. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-7932-6238>, e-mail: [herrysam@mail.ru](mailto:herrysam@mail.ru)

**IGOR' YU. SAMOKHVALOV** – Candidate of Sciences (Law), associate professor at the Department of Law, Philosophy and Social Sciences, Faculty of Economics and Law, Arzamas Branch of National Research Lobachevsky State University of Nizhni Novgorod, Arzamas, Russian Federation. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-7932-6238>, e-mail: [herrysam@mail.ru](mailto:herrysam@mail.ru)

Статья поступила 24.08.2020



## Уголовно-правовое и уголовно-исполнительное регулирование применения оружия сотрудниками пенитенциарной системы России

**В. А. ПОНИКАРОВ**

Академия ФСИН России, г. Рязань, Российская Федерация

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-0030-0794>, e-mail: minrs@yandex.ru

Реферат

*Введение:* в статье рассматривается проблема уголовной и уголовно-исполнительной несогласованности законодательного регулирования вопросов, связанных с применением оружия сотрудниками уголовно-исполнительной системы Российской Федерации в служебной деятельности. Юридические детали заключаются в том, что автором изложены научно обоснованные предложения по реформированию уголовно-правовых и уголовно-исполнительных аспектов, сопряженных с применением сотрудниками огнестрельного оружия (пистолетов, автоматов, винтовок, которые состоят на вооружении ФСИН России). Анализируется ст. 86 УИК РФ, в которой закреплены меры безопасности. Рассматривается в аспекте данной проблемы практика зарубежных стран. *Цель:* исследовать уголовно-правовые и уголовно-исполнительные аспекты, связанные с применением оружия сотрудниками УИС, например, в отношении осужденных. *Методы:* методологическую и теоретическую основу исследования составил диалектический метод, при анализе норм УИК РФ в части применения оружия использовался дедуктивный метод. Изучение статей уголовного и уголовно-исполнительного кодекса происходило с помощью систематизированных методов. Они позволили классифицировать юридические факты, закреплявшие юридическое право на применение оружия сотрудниками. В целях улучшения деятельности сотрудников пенитенциарных учреждений по применению оружия использовались эмпирические методы освоения. В статье приведены результаты опроса 318 сотрудников. *Результаты:* рассмотрена сущность уголовно-правовых отношений в части применения оружия сотрудниками уголовно-исполнительной системы; изучена практика реализации норм, касающихся применения сотрудниками правоохранительных органов оружия; предложена теоретическая модель по совершенствованию уголовного законодательства, связанного с применением оружия. Кроме того, приведены научно обоснованные идеи, направленные на совершенствование уголовного и уголовно-исполнительного законодательства в части применения оружия, а также эмпирические исследования. Научным итогом данной статьи стали новые идеи, касающиеся применения огнестрельного оружия в границах уголовного и уголовно-исполнительного законодательства (предлагается закрепить основания, связанные с применением оружия, в УК РФ).

*Ключевые слова:* уголовное законодательство; уголовно-исполнительное законодательство; применение оружия; юридические факты; правоотношения; меры безопасности; ФСИН России; уголовно-исполнительная система.

12.00.08 – Уголовное право и криминология; уголовно-исполнительное право.

*Для цитирования:* Поникаров В. А. Уголовно-правовое и уголовно-исполнительное регулирование применения оружия сотрудниками пенитенциарной системы России. *Пенитенциарная наука*, 2021, т. 15, № 1 (53), с. 55–61. DOI 10.46741/2686-9764-2021-15-1-55-61.

## Criminal-Legal and Penal Enforcement Regulation of the Use of Firearms by Employees of the Penitentiary System of Russia

**VLADIMIR A. PONIKAROV**

Academy of FSIN Russia, Ryazan, Russian Federation

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-0030-0794>, e-mail: minrs@yandex.ru

**Abstract. Introduction:** the paper investigates criminal and penal enforcement inconsistencies in the legislative regulation on the use of firearms by the staff of the penal system in their official activities. Legal details consist in the fact that we put forward scientifically substantiated proposals to reform criminal-legal and penal enforcement aspects associated with the use of firearms by employees (guns, submachine guns, rifles, which are operated by the Federal Penitentiary Service of Russia). We analyze Article 86 of the Criminal Code of the Russian Federation, which establishes relevant security measures. We also consider the practice of foreign countries related to this problem. **Aim:** to investigate the criminal-legal and penal enforcement aspects related to the use of firearms by staff of the penal system for example, in relation to convicts. **Methods:** we use dialectical method as methodological and theoretical basis for the study, and deductive method to analyze the norms of the Criminal Code of the Russian Federation regarding the use of firearms. We also use systematized methods to study articles of the Criminal Code and the Penal Enforcement Code. They help to classify the legal facts that establish the legal right of staff to use firearms. We use empirical methods of mastering in order to improve penal officers' performance in the use of firearms. The article presents the results of a survey of 318 employees. **Results:** we have investigated the essence of criminal-legal relations in terms of the use of firearms by employees of the penal system; we have also studied the practice of implementing the norms concerning the use of firearms by law enforcement officers; we propose a theoretical model for improving criminal legislation related to the use of firearms. In addition, we provide scientifically substantiated ideas and empirical studies aimed at improving criminal and penal enforcement legislation on the use of firearms. Research findings of our paper include new ideas concerning the use of firearms within the boundaries of criminal and penal enforcement legislation (we suggest that the foundations associated with the use of firearms should be contained in the Criminal Code of the Russian Federation).

**Key words:** criminal legislation; penal enforcement legislation; use of firearms; legal facts; legal relations; security measures; Federal Penitentiary Service of Russia; penal enforcement system.

12.00.08 – Criminal law and criminology; penal law.

**For citation:** Ponikarov V.A. Criminal-legal and penal enforcement regulation of the use of firearms by employees of the penitentiary system of Russia. *Penitentiary Science*, 2021, vol. 15, no. 1 (53), pp. 55–61. DOI 10.46741/2686-9764-2021-15-1-55-61.

### Обсуждение

Согласно российскому законодательству сотрудники УИС и правоохранительных органов имеют право применять физическую силу, специальные средства и табельное оружие [13]. Однако на практике при реализации этого права возникает много проблем. Например, сотрудник не должен применять огнестрельное оружие за пределами исправительного учреждения, в то же время его обязывают пресекать правонарушения (уголовного характера) в любое время и в любом месте, в том числе и за пределами исправительного учреждения. Получается, что он обязан пресекать все виды преступлений (на улицах, площадях, скверах и др.), а меры принуждения (оружие) может применять только в пределах учреждения. Это неправильно. Полагаем, что нужно юридически разрешить сотруднику УИС применять оружие за пределами территории исправительного учреждения.

Отдельные проблемы, связанные с применением мер безопасности (оружие, спе-

циальные средства) в правоохранительной деятельности сотрудников, были освещены в публикации коллектива авторов, вышедшей в свет в журнале «Человек: преступление и наказание» [12], общие проблемы уголовного принуждения – в работе В. М. Чхиквадзе [15]. С. С. Захарова аргументировала обоснованный риск, связанный с данными мерами [3].

Общие вопросы государственно-персонального принуждения исследованы в научной работе Н. В. Макаренко [8]. А. И. Каплунов коснулся конкретных административных аспектов в части мер пресечения [5], А. И. Долгова – личности преступника, в отношении которого применялись исследуемые меры [1]. Г. И. Калмыковым рассмотрены организационные и тактические основы применения огнестрельного оружия сотрудниками органов внутренних дел [4]. В. А. Мерзлякова исследовала уголовную ответственность сотрудников правоохранительных органов за превышение должностных полномочий [9], В. В. Мерку-

рьев – необходимую оборону в рамках уголовных и криминологических аспектов [10].

И. М. Уразалиным рассмотрены уголовно-правовые и криминологические аспекты применения принудительных мер (оружия, спецсредств) в рамках конкретного субъекта России (например, по материалам Астраханской области) [14], Е. В. Донец – проблемы причинения вреда при задержании лица, совершившего преступление при отбывании наказания в виде лишения свободы [2]. А. С. Князьков проанализировал применение и использование оружия сотрудниками милиции [6]. И. С. Кокорин изучил гражданско-правовую ответственность за вред, причиненный применением подобных мер (оружия, спецсредств) [7], В. Н. Опарин – правовое регулирование применения мер непосредственного принуждения собственными должностными лицами правоохранительных органов [11]. Существуют и другие публикации, близкие теме нашего исследования.

Вместе с тем вопросы, связанные с уголовно-правовым и уголовно-исполнительным регулированием применения оружия сотрудниками пенитенциарной системы России, никто не рассматривал.

Закон Российской Федерации от 21.07.1993 № 5473-1 «Об учреждениях и органах, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы» разрешает сотрудникам использовать табельное оружие. Обратим внимание на то, что в указанном акте содержатся в основном нормы административного, а не уголовного права. Однако мы считаем, что при применении оружия должны возникать уголовные, а не административные правоотношения. Более того, ситуацию запутывает и ст. 86 УИК РФ, которая, на наш взгляд, тоже порождает именно уголовные отношения, а не уголовно-исполнительные.

Рассмотрим подробнее, каким образом сотрудники пенитенциарной системы, равно как и других правоохранительных органов, применяют в соответствии с законодательством физическую силу, специальные средства, табельное оружие.

Поводом для их применения может стать в равной степени административное правонарушение и уголовно наказуемое деяние.

По нашему мнению, стоит различать основания для применения первых двух средств и третьего по причине их различной правовой направленности. Например,

использование сотрудниками УИС спецсредств и физической силы обусловлено их административно-правовым характером, ибо они не только регулируются исключительно нормами административного права, но и применяются в основном за административные правонарушения, чего нельзя сказать об оружии (в таких ситуациях оно под запретом).

Следовательно, как отмечается в законодательстве, огнестрельное оружие может быть применено лишь при совершении преступлений. При этом возникают уголовно-правовые отношения, а не административно-правовые.

Рассмотрим законы, которые регулируют применение табельного оружия.

Применение табельного боевого оружия сотрудниками Федеральной службы безопасности (ФСБ) закреплено в Федеральном законе от 03.04.1995 № 40-ФЗ «О Федеральной службе безопасности». Представители российской гвардии применяют оружие на основании Федерального закона от 03.07.2016 № 226-ФЗ «О войсках национальной гвардии Российской Федерации». Военнослужащие внешней разведки (СВР) используют оружие в соответствии с Федеральным законом от 10.01.1996 № 5-ФЗ «О внешней разведке». Полиция применяет оружие в соответствии с Федеральным законом от 07.02.2011 № 3-ФЗ «О полиции».

Все приведенные законы содержат административно-правовые нормы, а значит, регламентируют уголовно-правовые отношения, хотя очевидно, что применение оружия является составляющей уголовной сферы (основание его применения – совершение преступного деяния). Нередко результатом его применения сотрудниками силовых структур (ФСИН, МВД, ФСБ России) могут стать ранения и даже смертельные случаи, и тогда должны проводиться уголовное расследование, выясняться обстоятельство случившегося, устанавливаться вина (или невиновность) сотрудника, анализироваться правильность его действий.

Таким образом, складывается парадоксальная ситуация: совершено преступление уголовного характера, а применение сотрудниками оружия, например для нейтрализации преступника, подчиняется нормам административного права. На наш взгляд, этого быть не должно.

Аналогичная ситуация складывается в рамках уголовно-исполнительного зако-

нодательства. Например, ст. 86 УИК РФ не порождает уголовно-исполнительных правоотношений. Приведенная правовая норма обуславливает возникновение в чистом виде исключительно уголовно-правовых отношений: побег из колонии, тюрьмы (ст. 313 УК РФ), участие в массовых беспорядках (ст. 212 УК РФ).

Статья 31 закона Российской Федерации «Об учреждениях и органах, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы» закрепляет следующие юридические факты уголовно-правовой устремленности:

Сотрудники уголовно-исполнительной системы имеют право применять огнестрельное оружие:

а) для защиты от нападения, угрожающего жизни и здоровью граждан («Преступления против жизни и здоровья»);

б) отражения нападения, угрожающего жизни и здоровью работников уголовно-исполнительной системы, а также для отражения нападения с целью завладения оружием («Посягательство на жизнь сотрудника правоохранительного органа» и «Применение насилия в отношении представителя власти»);

в) освобождения заложников («Захват заложников»);

г) отражения группового или вооруженного нападения на охраняемые объекты, помещения и сооружения учреждений, исполняющих наказания, а также на транспортные средства («Организация незаконного вооруженного формирования или участие в нем», «Дезорганизация деятельности учреждений, обеспечивающих изоляцию от общества»).

Сотрудники уголовно-исполнительной системы имеют право применять огнестрельное оружие без предупреждения:

а) при отражении нападения с использованием оружия или транспортных средств («Преступления против общественной безопасности», «Посягательство на жизнь сотрудника правоохранительного органа»);

б) побеге осужденных и заключенных из мест лишения свободы, предварительного заключения или из-под стражи с оружием, при помощи транспортных средств либо из транспортного средства во время движения («Побег из мест лишения свободы, из-под ареста или из-под стражи»);

в) попытке осужденного или заключенного, а также иного лица приблизиться к сотруднику уголовно-исполнительной си-

стемы с обнаженным огнестрельным или холодным оружием либо предметами, с помощью которых может быть нанесено телесное повреждение, сократив при этом указанное сотрудником уголовно-исполнительной системы расстояние, а также при попытке прикоснуться к его огнестрельному оружию («Посягательство на жизнь сотрудника правоохранительного органа»).

Таким образом, административное правовое содержание возбуждает собственно уголовно-правовые отношения, а последние регулируются нормами административного права. Такой подход представляется нам неправильным.

Например, сам закон «Об учреждениях и органах, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы» состоит из норм административного права, но в части оснований применения табельного оружия «пробуждает» уголовные отношения. Следовательно, эти основания необходимо закрепить в уголовном кодексе.

Полагаем, что в упомянутых выше нормативно-административных актах (законах) нужно оставить нормы, закрепляющие право только на применение физической силы и спецсредств.

Сотрудники УИС имеют право применять меры безопасности только в пределах исправительной колонии и на режимной, охраняемой территории. Однако за рубежом, например во Франции [16; 20], данные меры могут применять и за пределами пенитенциарного учреждения, так как это обеспечивает безопасность объекта [19]. При этом делается упор на соблюдение прав человека, законность применения [21], а также самоконтроль при воплощении в жизнь этих мер [17]. И отдельные основные принципы по применению оружия зафиксированы в уголовном законодательстве [18].

Интервьюирование обучающихся Академии ФСИН России (г. Рязань) и практических сотрудников УИС (318 чел. из различных подразделений уголовно-исполнительной системы (оперативные работники, сотрудники отдела безопасности, охраны), география которых представлена двенадцатью регионами страны) проводилось в период с февраля 2020 г. по январь 2021 г.

Проведенное нами исследование показало, что большинство сотрудников пенитенциарной системы (295 чел., или 92,8 % от числа опрошенных) считают, что применение огнестрельного оружия порождает

уголовно-правовые отношения. Остальные расценили данные правоотношения как уголовно-исполнительные (18 чел., или 5,6 %) или административные (5 чел., или 1,6 %).

#### *Результаты исследования*

При проведении данного научного исследования были получены следующие основные результаты:

– рассмотрена сущность уголовно-правовых отношений в части применения оружия сотрудниками УИС;

– изучена практика реализации норм, касающихся применения оружия сотрудниками правоохранительных органов;

– предложена теоретическая модель по совершенствованию уголовного законодательства, связанного с применением оружия.

Применение сотрудниками УИС оружия в пределах уголовного и уголовно-исполнительного законодательства, особенно при возникновении массовых беспорядков, должно регулироваться исключительно уголовными нормами, а применение физической силы и специальных средств – УИК РФ.

Спецсредства надо использовать только те, которые находятся на вооружении учреждений и органов уголовно-исполнительной системы, и в зависимости от ожидаемой силы сопротивления толпы. Как показывает практика, численность осужденных – активных участников беспорядков – может составлять от 25 до 180 чел. Следовательно, использование специальных средств против групп осужденных необходимо зафиксировать в рамках уголовно-исполнительного законодательства.

Кроме того, в УИК РФ следует закрепить конкретные меры безопасности при применении оружия для того, чтобы осужденные имели представление о том, какие специальные средства могут быть использованы против них в случае возникновения массовых беспорядков.

Помимо этого, целесообразно зафиксировать в УИК РФ специальный понятийный аппарат, поскольку до сих пор практическим сотрудникам непонятны следующие критерии:

1) оказание осужденными сопротивления пенитенциарному персоналу (целесообразно юридически закрепить термины «сопротивление», «нападение»);

2) неповиновение персоналу;

3) проявления буйства и др.

Более того, уголовно-исполнительное законодательство, регулируя правовые отношения, возникающие при задержании бежавших из исправительной колонии и подлежащих конвоированию осужденных, обязано учитывать наличие специальных автомобилей, вагонов (для лесных исправительных учреждений), а также фиксировать, что для перевозки осужденных назначается караул во главе с начальником, караульными и часовыми.

#### *Выводы*

1. Применение оружия порождает только уголовно-правовые отношения.

2. Сотрудник уголовно-исполнительной системы имеет право применять табельное оружие только в случае совершения преступления осужденным или иным лицом.

3. Разграничение уголовных, уголовно-исполнительных норм и других обусловлено конкретным правоотношением (соответственно уголовным или уголовно-исполнительным).

4. В пределах уголовно-исполнительного законодательства на законных основаниях следует применять в качестве мер безопасности только физическую силу и спецсредства.

5. Целесообразно юридически зафиксировать в УК РФ (в виде отдельной статьи) основания применения оружия сотрудниками всех правоохранительных органов и военнослужащими России. Она может выглядеть следующим образом:

Сотрудники всех правоохранительных органов имеют право применять огнестрельное оружие лично или в составе подразделения в следующих случаях:

1) необходимой обороны и крайней необходимости;

2) внезапного группового (два и более человек) или вооруженного нападения;

3) для защиты любого физического лица либо себя от посягательства, если это посягательство сопряжено с насилием, опасным для жизни или здоровья;

4) для предотвращения любого преступления, опасного для жизни и здоровья;

5) для пресечения побега из-под стражи:

а) лиц, задержанных по подозрению в совершении преступления;

б) лиц, в отношении которых мерой пресечения избрано заключение под стражу;

в) лиц, осужденных к лишению свободы; а также для пресечения попыток насильственного освобождения этих лиц;

б) для остановки транспортного средства путем его повреждения, когда водитель создает реальную опасность жизни и здоровью людей и не подчиняется неоднократным законным требованиям сотрудника остановиться;

7) для обезвреживания животного, непосредственно угрожающего жизни и здоровью людей.

6. Федеральные законы, по которым сотрудники правоохранительных органов применяют табельное оружие, содержат нормы

административного (управленческого), а не уголовного права.

Все это будет способствовать законной реализации сотрудниками мер безопасности в своей деятельности. Положения статьи могут быть использованы в учебном процессе Академии ФСИН России и других образовательных организаций правоохранительной направленности для повышения квалификации сотрудников уголовно-исполнительной системы.

## СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Долгова, А. И. Личность организованного преступника: криминологическое исследование : монография / А. И. Долгова. – Москва : Норма: ИНФРА-М, 2020. – 368 с. – ISBN 978-5-336-01803-3.
2. Донец, Е. В. Причинение вреда при задержании лица, совершившего преступление в процессе отбывания наказания в виде лишения свободы : диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук / Донец Екатерина Викторовна. – Рязань, 2004. – 176 с.
3. Захарова, С. С. Обоснованный риск в уголовном праве Российской Федерации : диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук / Захарова Светлана Сергеевна. – Рязань, 2005. – 237 с.
4. Калмыков, Г. И. Правовые, организационные и тактические основы применения огнестрельного оружия сотрудниками органов внутренних дел : диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук / Калмыков Геннадий Иванович. – Москва, 2003. – 216 с.
5. Каплунов, А. И. Применение сотрудниками полиции огнестрельного оружия: законодательство, теория и практика : монография / А. И. Каплунов. – Санкт-Петербург : С.-Петерб. ун-т МВД России, 2018. – 260 с. – ISBN 978-5-91837-121-3.
6. Князьков, А. С. Применение и использование огнестрельного оружия сотрудниками милиции как мера административно-правового пресечения : диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук / Князьков Алексей Степанович. – Томск, 1998. – 259 с.
7. Кокорин, И. С. Гражданско-правовая ответственность за вред, причиненный применением физической силы, специальных средств и оружия сотрудниками органов внутренних дел : диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук / Кокорин Игорь Сергеевич. – Санкт-Петербург, 2006. – 215 с.
8. Макаренко, Н. В. Государственное принуждение в механизме обеспечения экономической безопасности: теоретико-прикладные проблемы : диссертация на соискание ученой степени доктора юридических наук / Макаренко Николай Владимирович. – Нижний Новгород, 2016. – 758 с.
9. Мерзлякова, В. А. Уголовная ответственность сотрудников правоохранительных органов за превышение должностных полномочий : диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук / Мерзлякова Валерия Анатольевна. – Москва, 2003. – 204 с.
10. Меркурьев, В. В. Необходимая оборона: уголовно-правовые и криминологические аспекты : диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук / Меркурьев Виктор Викторович. – Рязань, 1998. – 238 с.
11. Опарин, В. Н. Правовое регулирование применения мер непосредственного принуждения должностными лицами правоохранительных органов Российской Федерации : диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук / Опарин Виталий Николаевич. – Омск, 1998. – 225 с.
12. Поникаров, В. А. Новеллы, связанные с применением физической силы, специальных средств и огнестрельного оружия сотрудниками уголовно-исполнительной системы в их правоохранительной деятельности / В. А. Поникаров, И. Н. Калущий, С. М. Смолев, С. В. Строилов // Человек: преступление и наказание. – 2017. – Т. 25, № 3. – С. 384–389.
13. Поникаров, В. А. Соотношение административно-правового и уголовно-правового регулирования применения оружия сотрудниками УИС и другими работниками правоохранительных органов / В. А. Поникаров, С. В. Поникаров // Человек: преступление и наказание. – 2014. – № 1. – С. 119–121.
14. Уразалин, И. М. Уголовно-правовые и криминологические аспекты применения физической силы, специальных средств и огнестрельного оружия сотрудниками органов внутренних дел (по материалам Астраханской области) : диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук / Уразалин Ихтияр Маратович. – Краснодар, 2004. – 237 с.
15. Чхиквадзе, В. М. Советское военно-уголовное право / В. М. Чхиквадзе. – Москва : Юрид. изд-во, 1948. – 457 с.
16. Bordeaux, N. Direction d'Etat, autorit s de police de la France / N. Bordeaux. – Marcel, 2019. – P. 56.
17. Buchhandler-Raphael, M. Loss of Self-Control, Dual-Process Theories, and Provocation / Michal Buchhandler-Raphael // Fordham Law Review. – 2020. – Volume 88, no. 5. – Pp. 1815.
18. Hedmi, N. Y. Features of countering crime in Israel / N. Y. Hedmi. – Tel Aviv, 2016. – Pp. 15–17.
19. Lobel, O. Interlocking Regulatory and Industrial Relations: The Governance of Workplace Safety / O. Lobel // Administrative Law Review. – 2015. – Volume 57, no. 4. – Pp. 1071–1151.
20. Prelo M. Organisation de la peine judiciaire en France / M. Prelo. – Paris, 2017. – P. 25.
21. Rhodes, L. Human Rights, Those Who Are Governed and the Legitimacy of Law Enforcement / Lynn Rhodes // Comparative Civilizations Review. – 2020. – Volume 82, no. 82. – Pp. 5.

## REFERENCES

1. Dolgova A.I. *Lichnost' organizovannogo prestupnika: kriminologicheskoe issledovanie: monografiya* [Personality of an organized criminal: criminological research. Monograph]. Moscow: Norma: INFRA-M, 2020. 368 p.
2. Donets E.V. *Prichinenie vreda pri zaderzhanii litsa, sovershivshogo prestuplenie v protsesse otbyvaniya nakazaniya v vide lisheniya svobody: dissertatsiya na soiskanie uchenoi stepeni kandidata yuridicheskikh nauk* [Infliction of harm while detaining a person who committed a prison-related offence: Candidate of Sciences (Law) dissertation]. Ryazan, 2004. 176 p.
3. Zakharova S.S. *Obosnovannyi risk v ugolovnom prave Rossiiskoi Federatsii: dissertatsiya na soiskanie uchenoi stepeni kandidata yuridicheskikh nauk* [Justified risk in the criminal law of the Russian Federation: Candidate of Sciences (Law) dissertation]. Ryazan, 2005. 237 p.
4. Kalmykov G.I. *Pravovye organizatsionnye i takticheskie osnovy primeneniya ognestrel'nogo oruzhiya sotrudnikami organov vnutrennikh del: dissertatsiya na soiskanie uchenoi stepeni kandidata yuridicheskikh nauk* [Legal, organizational and tactical bases of the use of firearms by employees of internal affairs bodies: Candidate of Sciences (Law) dissertation]. Moscow, 2003. 216 p.
5. Kaplunov A.I. *Primenenie sotrudnikami politsii ognestrel'nogo oruzhiya: zakonodatel'stvo, teoriya i praktika: monografiya* [The use of firearms by police officers: legislation, theory and practice. Monograph]. Saint Petersburg: S.-Peterb. un-t MVD Rossii, 2018. 260 p.
6. Knyaz'kov A.S. *Primenenie i ispol'zovanie ognestrel'nogo oruzhiya sotrudnikami militsii kak mera administrativno-pravovogo presecheniya: dissertatsiya na soiskanie uchenoi stepeni kandidata yuridicheskikh nauk* [The use of firearms by police officers as a measure of administrative and legal restraint: Candidate of Sciences (Law) dissertation]. Tomsk, 1998. 259 p.
7. Kokorin I.S. *Grazhdansko-pravovaya otvetstvennost' za vred, prichinennyi primeneniem fizicheskoi sily, spetsial'nykh sredstv i oruzhiya sotrudnikami organov vnutrennikh del: dissertatsiya na soiskanie uchenoi stepeni kandidata yuridicheskikh nauk* [Civil-legal liability for the harm inflicted by the use of physical force, special means and firearms by employees of internal affairs bodies: Candidate of Sciences (Law) dissertation]. Saint Petersburg, 2006. 215 p.
8. Makarenko N.V. *Gosudarstvennoe prinuzhdenie v mekhanizme obespecheniya ekonomicheskoi bezopasnosti: teoretiko-prikladnye problemy: dissertatsiya na soiskanie uchenoi stepeni doktora yuridicheskikh nauk* [State coercion in the mechanism of ensuring economic security: theoretical and applied problems: Doctor of Sciences (Law) dissertation]. Nizhny Novgorod, 2016. 758 p.
9. Merzlyakova V.A. *Ugolovnaya otvetstvennost' sotrudnikov pravookhranitel'nykh organov za prevyshenie dolzhnostnykh polnomochii: dissertatsiya na soiskanie uchenoi stepeni kandidata yuridicheskikh nauk* [Criminal liability of law enforcement officers for abuse of official powers: Candidate of Sciences (Law) dissertation]. Moscow, 2003. 204 p.
10. Merkur'ev V.V. *Neobkhodimaya oborona: ugolovno-pravovye i kriminologicheskie aspekty: dissertatsiya na soiskanie uchenoi stepeni kandidata yuridicheskikh nauk* [The necessary defense: criminal-legal and criminological aspects. Candidate of Sciences (Law) dissertation]. Ryazan, 1998. 238 p.
11. Oparin V.N. *Pravovoe regulirovanie primeneniya mer neposredstvennogo prinuzhdeniya dolzhnostnymi litsami pravookhranitel'nykh organov Rossiiskoi Federatsii: dissertatsiya na soiskanie uchenoi stepeni kandidata yuridicheskikh nauk* [Legal regulation of the use of measures of direct coercion by officials of law enforcement agencies of the Russian Federation: Candidate of Sciences (Law) dissertation]. Omsk, 1998. 225 p.
12. Ponikarov V.A., Kalutskii I.N., Smolev S.M., Stroilov S.V. The legal innovations connected with use of physical force, special means and firearms by employees of a penal system in their law-enforcement activities. *Chelovek: prestuplenie i nakazanie=Man: Crime and Punishment*, 2017, vol. 25, no. 3, pp. 384–389. (In Russ.).
13. Ponikarov V.A., Ponikarov S.V. The ratio of administrative law and criminal-legal regulation of the use of weapons by personnel of the penal system and other workers of law enforcement agencies. *Chelovek: prestuplenie i nakazanie=Man: Crime and Punishment*, 2014, no. 1, pp. 119–121. (In Russ.).
14. Urazalin I.M. *Ugolovno-pravovye i kriminologicheskie aspekty primeneniya fizicheskoi sily, spetsial'nykh sredstv i ognestrel'nogo oruzhiya sotrudnikami organov vnutrennikh del (po materialam Astrakhanskoi oblasti): dissertatsiya na soiskanie uchenoi stepeni kandidata yuridicheskikh nauk* [Criminal-legal and criminological aspects of the use of physical force, special means and firearms by employees of internal affairs bodies (based on the materials of the Astrakhan Oblast): Candidate of Sciences (Law) dissertation]. Krasnodar, 2004. 237 p.
15. Chkhikvadze V.M. *Sovetskoe voenno-ugolovnoe pravo* [Soviet military-criminal law]. Moscow: Yurid. izd-vo, 1948. 457 p.
16. Bordeaux N. *Direction d'Etat, autorits de police de la France*. Marcel, 2019. P. 56.
17. Buchhandler-Raphael M. Loss of self-control, dual-process theories, and provocation. *Fordham Law Review*, 2020, vol. 88, no. 5, p. 1815.
18. Hedmi N.Y. *Features of countering crime in Israel*. Tel Aviv, 2016. Pp. 15–17.
19. Lobel O. Interlocking regulatory and industrial relations: the governance of workplace safety. *Administrative Law Review*, 2015, vol. 57, no. 4, pp. 1071–1151.
20. Prelo M. *Organisation de la peine judiciaire en France*. Paris, 2017. P. 25.
21. Rhode L. Human rights, those who are governed and the legitimacy of law enforcement. *Comparative Civilizations Review*, 2020, vol. 82, no. 82, p. 5.

## СВЕДЕНИЯ ОБ АВТОРЕ / INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

**ВЛАДИМИР АНАТОЛЬЕВИЧ ПОНИКАРОВ** – доктор юридических наук, доцент, профессор кафедры административного и финансового права юридического факультета Академии ФСИН России, г. Рязань, Российская Федерация. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-0030-0794>, e-mail: minrs@yandex.ru

**VLADIMIR A. PONIKAROV** – Doctor of Sciences (Law), Associate Professor, professor at the Department of Administrative and Financial Law, Faculty of Law, Academy of FSIN Russia, Ryazan, Russian Federation. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-0030-0794>, e-mail: minrs@yandex.ru

Статья поступила 01.02.2021



## Некоторые процессуальные вопросы исполнения мер пресечения в виде запрета определенных действий, домашнего ареста и залога в деятельности уголовно-исполнительных инспекций

Л. А. КОЛПАКОВА

Вологодский институт права и экономики ФСИН России, г. Вологда, Российская Федерация

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-9937-8462>, e-mail: upkiord@yandex.ru

### Реферат

*Введение:* статья посвящена анализу процессуальных проблем в деятельности уголовно-исполнительных инспекций в связи с осуществлением контроля за подозреваемыми и обвиняемыми при исполнении мер пресечения в виде домашнего ареста, залога, запрета определенных действий. *Цель:* на основе обобщения судебной практики, деятельности уголовно-исполнительных инспекций выявить закономерности и процессуальные проблемы, возникающие при реализации отдельных мер принуждения, в рамках исполнения которых уголовно-исполнительные инспекции компетентны осуществлять контроль, а также выработать предложения по устранению правовых пробелов и дать рекомендации организационно-процессуального характера. *Методы:* применялись общенаучные (формальной и диалектической логики, системного анализа, интерпретации) и частнонаучные методы (историко-правовой, сравнительно-правовой, формально-догматический и метод толкования правовых норм). *Результаты:* в ходе анализа отечественной и зарубежной юридической практики в сфере избрания и исполнения мер пресечения в виде домашнего ареста, залога, запрета определенных действий выявлены некоторые закономерности и правовые пробелы, требующие законодательных решений, а также сложности с интерпретацией соответствующих правовых норм и судебных решений в деятельности уголовно-исполнительных инспекций, выдвинуты предложения по преодолению выявленных проблем. *Выводы:* назначение и исполнение мер пресечения в виде домашнего ареста, запрета определенных действий, залога согласуются с нормами международного права, решениями Европейского суда по правам человека; контрольные функции в отношении подследственных при этом отнесены к компетенции уголовно-исполнительных инспекций, испытывающих затруднения в связи с непроработанностью отдельных механизмов реализации указанных мер принуждения; решение выявленных проблем видится в восполнении правовых пробелов в части некоторых процессуальных полномочий уголовно-исполнительных инспекций и совершенствовании судебной практики в плане достаточной конкретизации судебных решений и четкого выполнения требований законности.

**Ключевые слова:** домашний арест; запрет определенных действий; залог; уголовно-исполнительные инспекции; контроль; меры пресечения; судебные решения.

12.00.09 – Уголовный процесс, криминалистика; оперативно-розыскная деятельность.

Для цитирования: Колпакова Л. А. Некоторые процессуальные вопросы исполнения мер пресечения в виде запрета определенных действий, домашнего ареста и залога в деятельности уголовно-исполнительных инспекций. *Пенитенциарная наука*, 2021, т. 15, № 1 (53), с. 62–73. DOI 10.46741/2686-9754-2021-15-1-62-73.

## Some Procedural Issues Related to the Enforcement of Restrictive Measures in the Form of Prohibition on Certain Actions, House Arrest, and Bail in the Work of Probation Inspectorates

LYUDMILA A. KOLPAKOVA

Vologda Institute of Law and Economics of FSIN Russia, Vologda, Russian Federation

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-9937-8462>, e-mail: [upkiord@yandex.ru](mailto:upkiord@yandex.ru)

**Abstract.** *Introduction:* the article analyzes procedural issues in the activities of probation inspectorates in connection with the monitoring of suspects and accused in the execution of restrictive measures in the form of house arrest, bail, prohibition on certain actions. *Aim:* on the basis of generalization of judicial practice, the activities of probation inspectorates, we identify patterns and procedural problems arising from the implementation of certain measures of coercion, within the framework of which the probation inspectorates are competent to exercise control, as well as to develop proposals for eliminating legal gaps and give organizational recommendations of procedural nature. *Methods:* general scientific (formal and dialectical logic, system analysis, interpretation) and specific scientific methods (historical legal, comparative legal, formal dogmatic and the method of interpreting legal norms) were used. *Results:* in the course of the analysis of domestic and foreign legal practice in the field of selection and execution of restrictive measures in the form of house arrest, bail, prohibition on certain actions, some patterns and legal gaps were identified that require legislative decisions, as well as difficulties with the interpretation of relevant legal norms and court decisions in activities of probation inspectorates; proposals were put forward to overcome the identified problems. *Conclusions:* the appointment and execution of restrictive measures in the form of house arrest, prohibition on certain actions, and bail are consistent with the norms of international law, decisions of the European Court of Human Rights; control functions in relation to persons under investigation are attributed to the competence of probation inspectorates, which are experiencing difficulties due to the lack of elaboration of certain mechanisms for the implementation of these coercive measures; the solution to the identified problems is seen in filling legal gaps in some of the procedural powers of probation inspectorates and improving judicial practice in terms of sufficient specification of court decisions and strict compliance with the requirements of legality.

**Keywords:** house arrest; prohibition on certain actions; bail; penal inspections; the control; preventive measure; court decisions.

12.00.09 – Criminal procedure, criminalistics; intelligence-gathering activity.

**For citation:** Kolpakova L.A. Some procedural issues of enforcement of restrictive measures in the form of prohibition on certain actions, house arrest and bail in the activities of probation inspectorates. *Penitentiary Science*, 2021, vol. 15 (53), pp. 62-73. DOI 10.46741/2686-9754-2021-15-1-62-73.

### Введение

Федеральная служба исполнения наказаний, как известно, выполняет комплекс разноплановых функций, перечень которых не исчерпывается лишь исполнением уголовных наказаний. Так, в компетенцию и сферу ответственности уголовно-исполнительных инспекций входит контроль в допенальный период за подозреваемыми и обвиняемыми, в отношении которых судом избраны меры пресечения в виде залога, запрета определенных действий и домашнего ареста. Потребность в указанных мерах и в связи с этим новеллизация УПК РФ были вызваны негативной практикой излишне широкого и в ряде случаев необоснованного применения заключения под стражу, что шло вразрез со сложившейся парадигмой гуманизации уголовной политики.

### Постановка проблемы и результаты

Домашний арест (ст. 107 УПК РФ) в ряду мер уголовно-процессуального принуж-

дения стоит на втором месте по степени строгости после заключения под стражу. Существенное ограничение свободы подозреваемого или обвиняемого предопределило судебный порядок его избрания. В настоящее время законодатель четко определяет сущность данной пресекающей меры, которая состоит в изоляции от общества без помещения лица в специализированные учреждения, предназначенные для предварительного заключения. Местом содержания лица может быть назначено либо его место жительства, либо при необходимости в лечении лечебное учреждение. Данная мера может быть применена изолированно, а также в совокупности с мерой, предусмотренной ст. 105.1 УПК РФ, с установлением одного или нескольких запретов, о которых подробнее будет сказано ниже. В рамках статьи мы не будем подробно рассматривать порядок применения данной меры, остановимся лишь на некоторых проблемах, возникающих в ходе осуществления

контроля за подозреваемыми и обвиняемыми со стороны уголовно-исполнительных инспекций.

Несмотря на то что исполнение контрольных функций при применении домашнего ареста в форме, соответствующей действующей правовой конструкции, в целом не вызывает серьезных затруднений у сотрудников инспекции, отдельные вопросы требуют пояснений. Так, в случае госпитализации подозреваемого (обвиняемого), подвергнутого домашнему аресту, сотрудники уголовно-исполнительной инспекции должны уведомить об этом органы предварительного расследования в течение 24 часов. Приказ Минюста России № 189, МВД России № 603, СК России № 87, ФСБ России № 371 от 31.08.2020 «Об утверждении Порядка осуществления контроля за нахождением подозреваемых или обвиняемых в месте исполнения меры пресечения в виде домашнего ареста и за соблюдением возложенных судом запретов подозреваемыми или обвиняемыми, в отношении которых в качестве меры пресечения избран запрет определенных действий, домашний арест или залог» (далее – межведомственный приказ) не дает ответа на вопрос, нужно ли в таких случаях контролирующему органу выходить с ходатайством в суд об изменении места исполнения меры пресечения. Думается, что требуется ответить на него утвердительно, поскольку это обстоятельство является значимым именно в плане осуществления контрольных мер и определения субъектов, привлеченных к этому. Однако чтобы это реализовать, необходимо закрепить данную обязанность уголовно-исполнительных инспекций законодательно в ст. 107 УПК РФ и указанном приказе. Кроме того, следовало бы нормативно установить правило об обязательном уведомлении администрации медицинской организации о характере деяния, в котором подозревается (обвиняется) госпитализированное лицо, и о том, на какую конкретно территорию (здание, отделение или палату) будет распространяться ограничение его передвижения.

Следующий вопрос, требующий реакции законодателя, а также принятия организационных мер, – это правомерность установления судами в решениях о применении домашнего ареста возможности ежедневных прогулок. Примечательно, что и суды, и сотрудники уголовно-исполнительных инспекций воспринимают данный факт как

нормальное явление, исходя из соображений разумного соотношения домашнего ареста и заключения под стражу. В последнем случае, как известно, подсудимым предоставляется лимитированное время на прогулки в изолированных двориках. В отношении домашнего ареста такой возможности не существует. В связи с этим у сотрудников инспекций закономерно возникают вопросы, каким образом обеспечить контроль во время прогулок, ведь в этот период будет нарушаться главная особенность домашнего ареста – изоляция от общества. По мнению Е. В. Ларкиной, данную проблему можно решить, доставляя подозреваемых (обвиняемых) в специально оборудованные для прогулок места (территории), вместе с тем она сама же обращает внимание на отсутствие финансирования подобных мероприятий [14, с. 132]. Кроме того, если признать право лиц, находящихся под домашним арестом, совершать прогулки, границы домашнего ареста и схожего запрета, предусмотренного п. 1 ч. 6 ст. 105.1 УПК РФ, размываются.

Приведем пример, когда, по нашему мнению, суд проигнорировал не только нормы закона о содержании домашнего ареста и его целевом предназначении, но и не учел характер преступления и личности обвиняемой. Так, Псковский областной суд, рассмотрев апелляционную жалобу защитника обвиняемой Ч. по поводу замены для ее подзащитной домашнего ареста на запрет определенных действий, отказал в ее удовлетворении. Вместе с тем было продлено время ежедневных прогулок с 8.00 до 11.00 в дневное время и с 19.00 до 22.00 в вечернее время. По данным следствия известно и отражено в судебном решении, что Ч. действовала в составе организованной группы, осуществляла незаконную банковскую деятельность, сопряженную с извлечением дохода в особо крупном размере, а также вовлекала в преступную деятельность многочисленные коммерческие организации. Сам же суд, вынесший столь противоречивое решение, установил, что обвиняемая может оказывать влияние на свидетелей (ряд из них давал показания под псевдонимами) и имеет возможность скрыться от следствия [4]. В данной ситуации позиция суда объясняется тем, что прогулки требовались осужденной по медицинским показаниям, но тогда было бы целесообразно избирать запрет определенных действий с

ограничением времени выхода из жилого помещения.

Уголовно-исполнительные инспекции обязаны реализовать подобные судебные решения в силу подп. 1 п. 7 Положения о Федеральной службе исполнения наказаний, утвержденного указом Президента Российской Федерации от 13.10.2004 № 1314, и обеспечить «точное и безусловное исполнение приговоров, постановлений и определений судов в отношении осужденных, лиц, содержащихся под стражей, и лиц, к которым применена мера пресечения в виде домашнего ареста». Единственно возможной рекомендацией в таких ситуациях является предложение полагаться на технические средства контроля, причем не только те, которые приняты на вооружение ФСИН России, но и городские системы видеонаблюдения.

Контроль за лицами, подвергнутыми мере пресечения в виде залога, осуществляется уголовно-исполнительной инспекцией при одновременном применении к подозреваемому или обвиняемому запретов определенных действий, что регламентировано межведомственным приказом. Фактически в зону контрольных функций инспекции попадает в целом поведение подсудимого, за исключением собственно внесения предмета залога.

Залог не является новой мерой уголовно-процессуального принуждения для отечественного законодательства, равно как и прямым заимствованием из зарубежных моделей судопроизводства. Залог известен российскому праву с 1864 г. [25, с. 54–68] и, в отличие от ряда прогрессивных институтов, введенных состоявшейся судебной реформой, не утратил своей актуальности в период становления советской власти. Хотя следует заметить, что позже, вплоть до принятия действующего УПК РФ, данная мера встречала резкую критику как буржуазный пережиток, порождающий неравенство в плане применяемых мер пресечения к подозреваемым и обвиняемым с различным уровнем материального обеспечения. Переосмысление практической и социальной значимости залога в качестве альтернативы заключению под стражу было связано с единым курсом на гуманизацию уголовной и уголовно-процессуальной политики. Стимулом для этого послужило более пристальное внимание в отечественной доктрине и правоприменительной практике к источникам международного права и ре-

шениям Европейского суда по правам человека. В частности, в ст. 9 Международного пакта о гражданских и политических правах и ст. 5 Конвенции о защите прав человека и основных свобод закреплено право каждого на замену залогом более строгих мер пресечения, связанных с ограничением свободы, что нашло отражение в преамбуле Постановления Пленума Верховного суда Российской Федерации от 19.12.2013 № 41 «О практике применения судами законодательства о мерах пресечения в виде заключения под стражу, домашнего ареста и залога». В постановлении Европейского суда по правам человека от 10.01.2012 по жалобам № 42525/07 и № 60800/08 «Ананьев и другие (Ananyev and others) против Российской Федерации» [17] отдельно был сделан акцент на структурных проблемах российских учреждений, предназначенных для предварительного заключения под стражу, связанных с колоссальным переполнением камер и нарушением санитарных норм содержания заключенных.

Правовая природа залога в уголовном процессе заключается в создании механизма обеспечения выполнения подозреваемым (обвиняемым) своих процессуальных обязанностей и недопущения с его стороны новых противоправных деяний, а также противодействия производству по делу под угрозой обращения в доход государства принадлежащего ему имущества [1].

Согласно обновленной редакции ст. 106 УПК РФ (Федеральный закон от 07.04.2010 № 60-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации») к инициаторам применения залога отнесены лишь обвиняемый, подозреваемый, залогодатель, суд (при отказе в удовлетворении ходатайства о более строгой мере пресечения). Как видим, ни следователь, ни дознаватель, ни представители уголовно-исполнительной инспекции, осуществляющие контроль за лицом, подвергнутым запрету определенных действий или домашнему аресту, не входят в круг уполномоченных субъектов. Логика законодателя здесь вполне очевидна – они не вправе обязать залогодателя внести залог, а иногда и не располагают достаточными сведениями о материальных возможностях подозреваемого (обвиняемого), его окружения. Вместе с тем уполномоченные на заявление ходатайства субъекты вынуждены самостоятельно обращаться в суд и поддержи-

вать там свою позицию, что для некоторых категорий граждан в силу разных причин затруднительно. В определенных ситуациях им было бы проще действовать через представителей органов предварительного расследования или уголовно-исполнительных инспекций, осуществляющих контрольные функции. Отсюда считаем, что возвращение к предыдущей редакции ч. 2 ст. 106 УПК РФ с включением в круг лиц, имеющих право на обращение в суд за применением залога, дополнительно представителей инспекции расширило бы диспозитивные начала в выборе оптимального способа обращения в суд.

Целесообразно упомянуть и об обратной ситуации, когда требуется возбуждение перед судом ходатайства об изменении меры пресечения в виде залога на более строгую в связи с нарушением подозреваемым (обвиняемым) возложенных на него процессуальных обязанностей. Прежде всего, это касается обеспечения прав потерпевшего, мнение которого, как известно, при избрании мер пресечения, не связанных с изоляцией от общества, никто не спрашивает, что порождает активные дискуссии среди ученых и практиков [7, с. 71; 12, с. 10; 13, с. 11]. Законодатель оставляет выбор конкретной меры воздействия за правоприменителем, даже если высока вероятность угрозы потерпевшему, свидетелю, прочим участникам уголовного судопроизводства (п. 3 ч. 1 ст. 97 УПК РФ).

Отчасти решением данной проблемы стала возможность комбинаторного применения залога и запрета определенных действий, в частности запретов, предусмотренных п. 1–3 ч. 6 ст. 105.1 УПК РФ, обязанность по контролю за исполнением которых возложена на уголовно-исполнительные инспекции. Отметим, что согласно ч. 8.1 ст. 106 УПК РФ залог может комплексно сочетаться с любыми запретами, предусмотренными ч. 6 ст. 105.1 УПК РФ. В этой связи в правоприменительной практике встречаются ошибки, связанные с исчислением сроков их применения. УПК РФ на этот счет дает вполне конкретные предписания. Так, лишь в отношении запрета выходить в определенные периоды времени за пределы жилого помещения (п. 1 ч. 6 ст. 105.1 УПК РФ) сроки действия запрета имеют обособленное исчисление (ч. 10 ст. 105.1 УПК РФ), а сроки остальных запретов, предусмотренных в п. 2–6 ч. 6 ст. 105.1 УПК РФ, полностью со-

падают с периодом действия залога.

Как показал системный анализ положений УПК РФ и межведомственного приказа, выяснение обстоятельств, связанных с соблюдением указанных запретов, является прерогативой дознавателя, следователя, прокурора, суда, представителей уголовно-исполнительной инспекции, поскольку в их функционал входит обеспечение гарантий безопасности участников уголовного процесса. При этом правом на обращение в суд с ходатайством об изменении меры пресечения обладают только лица, в чьем производстве находится уголовное дело. Представители инспекции таким полномочием не обладают. В силу положений вышеупомянутого приказа они обязаны сообщать о любых нарушениях запретов подконтрольными лицами следователю или дознавателю, а те в свою очередь должны рассмотреть вопрос о возбуждении перед судом соответствующего ходатайства. Данный порядок представляется оправданным, поскольку именно лицо, ведущее расследование, отвечает за его эффективность. Вместе с тем представители инспекции располагают максимальным объемом информации о поведении подсудственного и прочих обстоятельствах, входящих в локальный предмет доказывания при замене меры пресечения. Отсюда представляется целесообразным установить обязанность участия в судебных заседаниях представителей уголовно-исполнительной инспекции при рассмотрении вопросов о замене мер пресечения, в рамках исполнения которых данный орган осуществляет контрольные полномочия. Предлагается закрепить соответствующую норму в ст. 110 УПК РФ, сформировав новую ч. 4.1.

Говоря о мерах пресечения, в исполнении которых уголовно-исполнительная инспекция принимает непосредственное участие, нельзя не остановиться подробнее на мере в виде запрета определенных действий, относительно недавно получившей прописку в отечественном уголовно-процессуальном законодательстве. Ее введение в перечень мер принуждения федеральным законом от 18.04.2018 № 72-ФЗ в УПК РФ неизбежно вызвало изменения в практике применения залога и домашнего ареста. Последняя из указанных мер претерпела также кардинальную переработку законодательной конструкции. Присутствие в арсенале правоприменителя альтернативных заключению под стражу

мер пресечения на деле показало их недостаточную эффективность и востребованность, что и вызвало появление в УПК РФ восьмой меры пресечения. Отметим, что ее содержание не является чем-то абсолютно новым для отечественного процессуального законодательства, а выступает результатом усовершенствования существующих пресекательно-превентивных механизмов. В этой связи в научной среде достаточно широко распространено мнение, которое представляется нам справедливым и обоснованным, что запрет определенных действий как мера пресечения произведен от домашнего ареста, содержание которого после обновления норм, его регламентирующих, сводится к полной изоляции подозреваемого (обвиняемого) от общества [10, с. 126; 11, с. 117; 16, с. 49–50]. Вместе с тем заметим, что «новая» мера пресечения образовалась не в результате механического деления правового материала ст. 107 УПК РФ на две самостоятельные статьи и, соответственно, меры, а явилась результатом анализа потребностей практики и зарубежного опыта применения аналогичных мер принуждения. Более того, в отечественном уголовно-процессуальном праве ранее не было мер пресечения, которые могли бы выполнять как самостоятельную роль, так и применяться субсидиарно по отношению к иным мерам, усиливая их пресекательный и превентивный потенциал [15, с. 113]. Отсюда мы получили принципиально новый механизм индивидуализации мер воздействия на подозреваемого или обвиняемого.

В зарубежном законодательстве и юридической практике подобного рода меры существуют давно и успешно применяются по различным категориям дел, но чаще по делам о насилии в семье (*domestic violence*), преследовании (*harassment*), нарушении общественного порядка. Так, в США, Великобритании, Канаде, Австралии, Ямайке, Шотландии и др. ограничительные меры и запреты применяются по судебному решению, которое может быть облечено в форму судебного ордера, охранного судебного приказа (*order for protection*), запретительного приказа, защитного приказа (*restraining order* или *protective order*), приказа о недосяжении (*non-molestation order*) и т. п. [26; 28; 30; 32–34]. В отличие от отечественной модели меры пресечения в виде запрета определенных действий, зарубежные аналоги, как правило, не ограничены по переч-

ню запретов. Чаще определяется лишь вид судебного решения по времени действия (временно или постоянно). В США, к примеру, в силу двухколейной системы законодательства каждый штат вправе определять свою систему запретов. Так, в штате Нью-Йорк за получением защитного ордера можно обратиться в три различные судебные инстанции: Семейный суд, Уголовный суд, Верховный суд, причем для первого из них важно наличие официальных семейных взаимоотношений, для второго – наличие возбужденного уголовного дела в отношении абьюзера или преследователя, для третьего актуален действующий бракоразводный процесс. При этом, сравнивая эффективность различных мер воздействия на правонарушителя, большинство представителей зарубежной науки высказываются в пользу психологических мер (установления запретов под угрозой применения более серьезных ограничений) по отношению, к примеру, к кратковременному аресту [29; 31, с. 695], что является закономерным результатом ориентации уголовного судопроизводства стран Европы и Америки на так называемую «парадигму восстановления» [27].

В теоретическом и практическом аспектах актуальным представляется вопрос о месте запрета определенных действий в системе мер пресечения, которые по общему правилу расположены в тексте УПК РФ по мере возрастания их строгости. Соответственно, более строгими следует считать домашний арест и заключение под стражу, менее строгими – залог и все остальные меры пресечения. Однако данная система работает лишь при определенных условиях. Например, если сравнить залог, сопряженный с неудобствами и ограничениями в пользовании и распоряжении имуществом, и запрет на использование Интернета, то вряд ли можно однозначно судить, какая из мер строже. В другом случае, если запрет покидать жилое помещение комбинировать с залогом (ч. 3 ст. 105.1, ч. 1.1 ст. 97 УПК РФ), при надлежащем контроле со стороны уголовно-исполнительной инспекции за подследственным получим меру воздействия едва ли не строже домашнего ареста. Исходя из сказанного можно сделать вывод о значительной серьезности и вариативности данной меры.

С момента введения в действие ст. 105.1 УПК РФ, регламентирующей применение запрета определенных действий, прошло два

с половиной года. Это достаточный срок для того, чтобы можно было судить об эффективности и востребованности данной меры через призму не только судебно-следственной практики, но и практики уголовно-исполнительных инспекций территориальных органов ФСИН России, обеспечивающих контроль за соблюдением указанной меры.

Общие положительные эффекты от введения запрета определенных действий видятся, во-первых, в сокращении расходов на содержание подозреваемых (обвиняемых) под стражей, а также на выплаты в порядке реабилитации лицам, незаконно или необоснованно подвергнутых предварительному заключению. Во-вторых, считаем справедливым мнение Н. А. Симагиной о том, что применение рассматриваемой меры позволяет избегать шаблонных решений при избрании мер пресечения, что способствует повышению их эффективности [23]. В-третьих, запрет определенных действий является универсальной мерой пресечения в отношении категорий преступлений, пола и возраста подозреваемых и обвиняемых, в отличие от заключения под стражу и домашнего ареста [24]. В-четвертых, может стать тем соломоновым решением, когда строгая мера пресечения нужна, но заключение под стражу или домашний арест утратили свою актуальность в отношении данного подозреваемого (обвиняемого). На последнее обстоятельство обращено внимание в п. 21 Постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 19.12.2013 № 41 «О практике применения судами законодательства о мерах пресечения в виде заключения под стражу, домашнего ареста и залога». Результаты анализа ряда судебных апелляционных постановлений об отмене ранее избранной меры пресечения в виде заключения под стражу показывают, что и дознаватели, и следователи, выходя с ходатайством в суд, и суды первой инстанции в своих решениях руководствуются зачастую соображениями целесообразности, не учитывая индивидуальные особенности личности подозреваемого (обвиняемого), его семейное положение, степень общественной опасности инкриминируемого деяния и его самого. С. В. Бурмагин обоснованно замечает, что позиция лиц, ведущих предварительное расследование, часто исходит из соображений удобства работы с подозреваемым (обвиняемым) [8]. Так, решением Кировского районного суда г. Саратова было

удовлетворено ходатайство стороны обвинения о заключении обвиняемой под стражу лишь на основании сведений о квалификации деяния и предполагаемых сроках расследования, в связи с чем апелляционным постановлением Саратовского областного суда избранная мера была изменена на запрет определенных действий [2].

Обобщив практику применения меры пресечения в виде запрета определенных действий по различным регионам страны в 2018–2020 гг. (было изучено около ста судебных решений), мы сделали ряд выводов:

- наиболее востребована данная мера пресечения по делам о преступлениях в сфере экономики;

- следователи и дознаватели относительно редко иницируют применение запрета определенных действий, гораздо чаще данная мера избирается судом по своей инициативе при отказе в применении более строгих мер пресечения или продлении их сроков;

- часто (около 70 % случаев) практикуется назначение от 3–5 запретов одновременно, что вызывает сложности при осуществлении контроля со стороны уголовно-исполнительной инспекции;

- в 7 % судебных решений встречались случаи назначения запретов, не предусмотренных ч. 6 ст. 105.1 УПК РФ; отмечены отдельные случаи возложения на сотрудников подразделений ФСИН России несвойственных для них функций (например, контроль за исполнением запрета на управление транспортным средством);

- суды крайне редко назначают запрет находиться в определенных местах, а также ближе установленного расстояния до определенных объектов, посещать определенные мероприятия и участвовать в них;

- в ряде случаев судебные решения по поводу содержания запретов недостаточно конкретны, что затрудняет или делает невозможным контроль за их исполнением со стороны уголовно-исполнительной инспекции (например, при ограничении круга общения подозреваемых (обвиняемых) используются обобщенные, допускающие расширительное толкование формулировки типа «...и других сотрудников предприятия...», «...и так далее»).

Так, например, Постановлением Верховного Суда Республики Дагестан от 12.02.2020 обвиняемому С. мера пресечения в виде заключения под стражу была из-

менена на запрет определенных действий с 12 февраля 2020 г. сроком на 3 месяца 00 суток, то есть до 12 мая 2020 г. с установлением следующих запретов: «...общение со всеми свидетелями, представителем потерпевшего, участвующего в данном уголовном деле, а также с обвиняемыми по делу и их защитниками...» [3]. Отсутствие в судебном решении указания на конкретных лиц, с которыми запрещается или ограничивается общение, делает невозможным для уголовно-исполнительной инспекции исполнение соответствующих запретов. Здесь отметим, что в законодательной конструкции ч. 7 ст. 105.1 УПК РФ использована формулировка «указываются конкретные условия исполнения этой меры пресечения... данные о лицах, с которыми запрещено общаться...», то есть о наличии правового пробела здесь говорить не приходится. Вместе с тем во избежание вольного толкования данной формулировки представляется целесообразным детализировать ее, изложив в следующей редакции: «данные о лицах, с которыми запрещено общаться, с указанием сведений, позволяющих их персонифицировать, а также процессуального статуса».

В другом примере суд не учел ограниченной компетенции уголовно-исполнительной инспекции в исполнении запретов, установленных в ч. 11 ст. 105.1 УПК РФ, и возложил на заместителя начальника Котласского межмуниципального филиала ФКУ «УИИ УФСИН России по Архангельской области» [19] обязанность осуществлять контроль за исполнением запрета управлять автомобилем и иным транспортным средством в отношении подозреваемого в совершении преступления, предусмотренного ст. 264 УК РФ. Примечательно, что указанная процессуальная норма не называет субъекта, который полномочен осуществлять контроль в данном случае (представляется, что это должна быть государственная инспекция безопасности дорожного движения), но из компетенции ФСИН России данная функция прямо исключена. В данном случае следует констатировать наличие пробела в правовом регулировании наряду с очевидной судебной ошибкой. Вместе с тем в соответствии с процессуальными канонами до тех пор, пока судебное решение никем не обжаловано и не вступит в силу иное законное решение, предыдущее считается истинным и обязательным к исполнению сотрудниками инспекции. Другой вопрос, каким обра-

зом судебное решение подлежит исполнению в отсутствие объективной возможности и необходимых административных функций у подразделений ФСИН России?

Следующий пример касается некорректного комбинаторного применения запретов, предусмотренных ч. 6 ст. 105.1 УПК РФ, и других мер пресечения. Магаданский областной суд назначил обвиняемому меру пресечения в виде домашнего ареста с одновременным наложением ряда запретов, в том числе покидать без письменного разрешения лица, осуществляющего расследование по уголовному делу, и контролирующего органа место жительства, за исключением одного часа прогулки с 11 до 12 часов ежедневно в районе места жительства [21]. Здесь, во-первых, представляется излишним указание на данный запрет, поскольку он нивелируется более строгими условиями исполнения домашнего ареста и, согласно ч. 7 ст. 107 УПК РФ, его применение не предусмотрено. В специальной литературе приводятся однозначные суждения об их взаимоисключающем характере [6; 9, с. 125]. Во-вторых, суд в своем решении допустил смешение содержания избираемой меры пресечения с содержанием подписки о невыезде и надлежащем поведении. Аналогичные ошибки замечены нами также в решениях Нерюнгринского городского суда Республики Саха [20] (Якутия) и Горно-Алтайского городского суда [18].

Подобного рода судебные решения существенно затрудняют работу контролирующих органов, в частности уголовно-исполнительных инспекций, которые иногда оказываются заложниками ситуации. Не выполнить судебное решение они не могут, но и фактическая реализация становится по объективным причинам невозможной. Отсюда требуется выработка предложений по преодолению таких ситуаций. Прежде всего видится необходимой дача разъяснений Пленума Верховного Суда Российской Федерации по вопросам, отраженным в настоящей статье. Однако адресатом данных разъяснений выступают в основном суды. Для подразделений ФСИН России, задействованных в исполнении мер пресечения в виде залога, запрета определенных действий, домашнего ареста, представляются возможными следующие рекомендации.

Если в поступивших на исполнение в уголовно-исполнительную инспекцию судебных решениях выявляются явные несоот-

ветствия действующему процессуальному законодательству, сотрудник инспекции имеет следующие варианты разрешения данной ситуации:

1. Он вправе обратиться в прокуратуру с указанием на обнаруженные обстоятельства, а именно нарушение законности при вынесении судебных решений. Однако в этом случае, скорее всего, заявителя переадресуют в соответствующую судебную инстанцию.

2. Сотрудник может обратиться в суд с апелляционной жалобой в порядке ст. 389.1 УПК РФ, поскольку в ее части первой право обжалования судебного решения предоставляется любым «лицам в той части, в которой обжалуемое судебное решение затрагивает их права и законные интересы». Отметим, что прецеденты судебного обжалования уголовно-исполнительной инспекцией от своего имени судебных решений имеются [5].

3. Инспекция может выразить свою правовую позицию по поводу невозможности исполнить судебное решение путем направления начальником инспекции представления в суд по аналогии с механизмом замены меры пресечения, установленным межведомственным приказом в случае ее нарушения. Однако при этом суд не сможет отменить свое же судебное решение, и в конечном итоге придется прибегнуть ко второму способу разрешения ситуации.

4. В юридической литературе предлагается действовать через институт разрешения судом вопросов, связанных с исполнением приговора, а по аналогии и иного судебного решения (п. 15 ст. 397 УПК РФ) путем подачи сотрудником уголовно-исполнительной инспекции представления (ст. 399 УПК РФ). Так, результаты анкетирования сотрудников инспекций, проведенного А. А. Рукавишниковым, показали, что в большинстве случаев (97 %) с целью устранения сомнений и неясностей при исполнении судебных актов в суд обращались именно представители данно-

го органа, в 2 % – адвокаты осужденного и в 1 % – иные суды. Такие обращения касались уточнения времени суток, когда осужденному запрещалось уходить из дома, устранения ошибок, допущенных в судебном решении при написании персональных данных подконтрольных лиц, описок и арифметических ошибок, если они очевидны и исправление их не может вызвать сомнение [22]. Вместе с тем представляется, что такой механизм возможен, если не нарушено требование законности и необходимо исправить лишь техническую ошибку, не влияющую на суть самого решения, например когда нужно уточнить адрес, инициалы лица и т. п.

#### *Выводы*

Таким образом, контроль за подозреваемыми, обвиняемыми со стороны уголовно-исполнительной инспекции при применении мер процессуального принуждения в виде залога, запрета определенных действий, домашнего ареста выступает самостоятельным направлением деятельности, требующим повышенного внимания не только к самим подконтрольным лицам, но и к судебным решениям, отличающимся значительной вариабельностью в перечне устанавливаемых ограничений и запретов. Правовую регламентацию порядка осуществления контроля следует признать достаточно удачной. Вместе с тем ряд моментов требует разъяснений, а иногда и дополнительной детализации процессуальных и иных правовых норм. Некоторые вопросы, возникающие в деятельности инспекций в связи с исполнением судебных решений, поступающих на исполнение, могут быть разрешены путем обращения к уже имеющимся процессуальным механизмам и институтам в целях обеспечения законности, обоснованности, справедливости, а также эффективности мер принуждения в виде залога, запрета определенных действий, домашнего ареста.

#### **СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ**

1. Авдеева, Е. В. Залог в механизме регулирования уголовно-процессуальных отношений / Е. В. Авдеева, Р. С. Тамаев // Актуальные проблемы адвокатской практики. – 2019. – № 2 (39). – С. 48–52.
2. Апелляционное постановление Саратовского областного суда № 22К-2391/2018 от 22.06.2018 // Судебные и нормативные акты Российской Федерации. – URL: <http://sudact.ru/regular/doc> (дата обращения: 20.01.2021).
3. Апелляционное постановление Верховного Суда Республики Дагестан от 28.05.2020. Дело № 22к-869/2020 // Судебные и нормативные акты Российской Федерации. – URL: <https://sudact.ru> (дата обращения: 02.02.2021).
4. Апелляционное постановление № 22-464/2020 22К-464/2020 от 29.06.2020 по делу № 3/12-44/2020 // Судебные и нормативные акты Российской Федерации. – URL: [https://sudact.ru/regular/doc/5LMtriZWbk5x/?regular-txt=Черневич&regular-case\\_doc=Дело+№++22-++ 614&regular-lawchunkinfo=&regular-date\\_from=&regular-date\\_to=](https://sudact.ru/regular/doc/5LMtriZWbk5x/?regular-txt=Черневич&regular-case_doc=Дело+№++22-++ 614&regular-lawchunkinfo=&regular-date_from=&regular-date_to=)

- &regular-w or kflow\_stage=20&regular-area=&regular-court=Псковский+областной+суд+%2 8Псковская+область %29&regular-judge=&\_id=1614525830542&snippet\_pos=82#snippet (дата обращения: 02.02.2021).
5. Апелляционное постановление № 22-754/2017 от 11.05.2017 по делу № 22-754/2017 // Судебные и нормативные акты Российской Федерации. – URL: <https://sudact.ru/regular/doc/Qpsbl0ooQldO/> (дата поступления: 21.01.2021).
6. Бондаренко, И. П. Особенности применения «комбинированных» мер пресечения / И. П. Бондаренко // Современное уголовно-процессуальное право – уроки истории и проблемы дальнейшего реформирования: материалы международной научно-практической конференции. В 2 томах. Том 1. – Орел : Орловский юридический институт МВД России им. В. В. Лукьянова, 2019. – С. 42–49.
7. Брусницын, Л. Меры пресечения по УПК РФ: новеллы и старые ошибки / Л. Брусницын // Уголовное право. – 2002. – № 3. – С. 70–72.
8. Бурмагин, С. В. Как обосновать переход на альтернативную меру пресечения. Когда следователь ходатайствует о заключении под стражу / С. В. Бурмагин // Уголовный процесс. – 2018. – № 10. – С. 60–61.
9. Вастьянова, О. Д. Эффективность применения запрета определенных действий / О. Д. Вастьянова // Криминалистика: вчера, сегодня, завтра. – 2020. – № 1 (13). – С. 122–128.
10. Гершевский, Ю. Р. Некоторые вопросы избрания меры пресечения в виде запрета определенных действий / Ю. Р. Гершевский // Вестник Калининградского филиала Санкт-Петербургского университета МВД России. – 2019. – № 2 (56). – С. 126–128.
11. Головинская, И. В. Запрет определенных действий как новелла уголовно-процессуальных мер пресечения / И. В. Головинская, И. И. Савельев // Ученые записки. – 2018. – № 4 (28). – С. 117–133.
12. Колдин, С. В. Защита прав и законных интересов потерпевшего по Уголовно-процессуальному кодексу Российской Федерации : автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук / Колдин Сергей Владимирович. – Саратов, 2004. – 25 с.
13. Корнелюк, О. В. Баланс процессуальных статусов потерпевшего и обвиняемого при досудебном производстве : автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук / Корнелюк Оксана Владимировна. – Нижний Новгород, 2003. – 26 с.
14. Ларкина, Е. В. Запрет определенных действий и предусмотренные им запреты в сочетании с залогом и домашним арестом: первые полгода применения / Е. В. Ларкина // Lex russica. – 2019. – № 4. – С. 129–138. DOI: 10.17803/1729-5920.2019.149.4.129-138.
15. Николук, В. В. Новые правила зачета в срок наказания времени содержания лица под стражей, изоляции от общества при применении мер пресечения в виде домашнего ареста, запрета определенных действий / В. В. Николук // Вестник Восточно-Сибирского института МВД России. – 2018. – № 4 (87). – С. 112–121.
16. Орлов, А. В. Актуальные проблемы реализации домашнего ареста в свете введения меры пресечения в виде запрета определенных действий / А. В. Орлов // Вестник Самарского юридического института. – 2018. – № 3 (29). – С. 48–51.
17. Постановление ЕСПЧ от 10.01.2012 «Дело «Ананьев и другие (Ananyev and others) против Российской Федерации»» (жалоба № 42525/07, 60800/08) // Бюллетень Европейского Суда по правам человека. – 2012. – № 8.
18. Постановление Горно-Алтайского городского суда Республики Алтай от 17.08.2018 по материалу № 3/411/18 // Государственная автоматизированная система Российской Федерации «Правосудие». – URL: [sudrf.ru](http://sudrf.ru) (дата обращения: 02.02.2021).
19. Постановление Красноборского районного суда Архангельской области от 25.07.2018 по делу № 3/141/18 // Судебные и нормативные акты Российской Федерации. – URL: <https://sudact.ru> (дата обращения: 02.02.2021).
20. Постановление Нерюнгринского городского суда Республики Саха (Якутия) от 20.09.2018 по материалу № 3/3-105/2018 // Государственная автоматизированная система Российской Федерации «Правосудие». – URL: [sudrf.ru](http://sudrf.ru) (дата обращения: 02.02.2021).
21. Постановление Магаданского областного суда от 04.10.2018 по материалу № 2к-13/2018 (уголовное дело № 11701440010000018). – URL: <https://sudact.ru> (дата обращения: 27.02.2021).
22. Рукавишникова, А. А. Устранение сомнений и неясностей в приговоре (определении, постановлении), поступившем на исполнение в УИИ / А. А. Рукавишникова // Студенческие реферативные статьи и материалы. – URL: [https://studref.com/410533/pravo/ustranenie\\_somneniy\\_neyasnostey\\_prigovore\\_opredelenii\\_postanovlenii\\_postupivshem\\_ispolnenie](https://studref.com/410533/pravo/ustranenie_somneniy_neyasnostey_prigovore_opredelenii_postanovlenii_postupivshem_ispolnenie) (дата обращения: 21.01.2021).
23. Симагина, Н. А. Обстоятельства, учитываемые при избрании меры пресечения в виде запрета определенных действий / Н. А. Симагина // Адвокатская практика. – 2020. – № 3. – С. 42–46.
24. Стельмах, В. Ю. Мера пресечения «запрет определенных действий» / В. Ю. Стельмах // Российский следователь. – 2020. – № 2. – С. 21–25.
25. Фойницкий, И. Я. Курс уголовного судопроизводства. В 2 томах. Том 1 / И. Я. Фойницкий. – Санкт-Петербург, 1996. – 579 с.
26. Antisocial Behaviour etc. (Scotland) Act 2004: Guidance on Antisocial Behaviour Orders. – URL: <https://www.gov.scot/publications/antisocial-behaviour-etc-scotland-act-2004-guidance-antisocial-behaviour-orders/> (дата обращения: 02.02.2021).
27. Ashworth, A. The criminal process. An evaluative study / A. Ashworth. – Oxford, 1994. – Pp. 34–35.
28. Do you know a woman who is being abused? A legal rights handbook. – URL: <https://docplayer.net/14004397-Do-you-know-a-woman-who-is-being-abused.html> (дата обращения: 02.02.2021).
29. McCord, J. Deference of domestic violence: a critical view of research / J. McCord // Journal of research in crime and delinquency. – 1972. – Volume 29, no. 2. – Pp. 229–239.
30. Non-molestation order: family law decisions. – URL: <https://www.familylawdecisions.co.uk/useful-information/non-molestation-order> (дата обращения: 02.02.2021).
31. Pate, A. M. Formal and informal deterrence to domestic violence: The Dade county spouse assault experiment / A. M. Pate, E. E. Hamilton // American Sociological Review. – 1992. – Volume 57, no. 5. – Pp. 691–697.
32. Family Law Act 1996. Part IV Non-molestation orders Section 42. – URL: <http://www.legislation.gov.uk/> (дата обращения: 02.02.2021).
33. What are the differences between a peace bond and a restraining order? BC Ministry of Attorney General. Archived from the original on June 16, 2002. Retrieved August 22, 2016. – URL: <https://stepstojustice.ca> (дата обращения: 02.02.2021).

34. What is a peace bond? A legal information resource from Legal Aid Ontario. – URL: <http://lawfacts.ca/node/26> (дата обращения: 02.02.2021).

## REFERENCES

1. Avdeeva E.V., Tamaev R.S. Bail in the mechanism of regulation of criminal procedure relations. *Aktual'nye problemy advokatskoi praktiki=Topical Issues of Lawyer Practice*, 2019, no. 2 (39), pp. 48–52. (In Russ.).
2. Appeal resolution of the Saratov Oblast Court no. 22K-2391/2018 of June 22, 2018. *Judicial and regulatory acts of the Russian Federation*. Available at: <http://sudact.ru/regular/doc> (accessed January 20, 2021). (In Russ.).
3. Appeal resolution of the Supreme Court of the Republic of Dagestan of May 28, 2020. Case no. 22k-869/2020. *Judicial and regulatory acts of the Russian Federation*. Available at: <https://sudact.ru> (accessed February 2, 2021). (In Russ.).
4. Appeal resolution no. 22-464 / 2020 22K-464/2020 of June 29, 2020, Case no. 3/12-44/2020. *Judicial and regulatory acts of the Russian Federation*. Available at: [https://sudact.ru/regular/doc/5LMtrizWbk5x/?regular-txt=Chernevich&regular-case\\_doc=Delo+№++22-++614&regular-lawchuninfo=&regular-date\\_from=&regular-date\\_to=&regular-w or kflow\\_stage=20&regular-area=&regular-court=Pskovskii+oblastnoi+sud+ %2 8Pskovskaya+oblast' %29&regular-judge=&\\_id=1614525830542&snippet\\_pos=8 2#snippet](https://sudact.ru/regular/doc/5LMtrizWbk5x/?regular-txt=Chernevich&regular-case_doc=Delo+№++22-++614&regular-lawchuninfo=&regular-date_from=&regular-date_to=&regular-w or kflow_stage=20&regular-area=&regular-court=Pskovskii+oblastnoi+sud+ %2 8Pskovskaya+oblast' %29&regular-judge=&_id=1614525830542&snippet_pos=8 2#snippet) (accessed February 2, 2021). (In Russ.).
5. Appeal resolution no. 22-754/2017 of May 11, 2017, Case no. 22-754/2017. *Judicial and regulatory acts of the Russian Federation*. Available at: <https://sudact.ru/regular/doc/QpsbldooQldO/> (accessed January 21, 2021). (In Russ.).
6. Bondarenko I.P. Features of the application of “combined” preventive measures. *Sovremennoe ugolovno-protsessual'noe pravo – uroki istorii i problemy dal'neishogo reformirovaniya: materialy mezhdunarodnoi nauchno-prakticheskoi konferentsii. V 2 tomakh. Tom 1* [Modern criminal procedure law – history lessons and problems of further reform. Proceedings of the international research-to-practice conference. In 2 volumes. Volume 1]. Oryol: Orlovskii yuridicheskii institut MVD Rossii im. V. V. Luk'yanova, 2019. Pp. 42–49. (In Russ.).
7. Brusnitsyn L. Measures of restraint under the Criminal Procedure Code of the Russian Federation: novels and old mistakes. *Ugolovnoe pravo=Criminal Law*, 2002, no. 3, pp. 70–72. (In Russ.).
8. Burmagin S.V. Kak obosnovat' perekhod na al'ternativnyuyu meru presecheniya. Kogda sledovatel' khodataistvuet o zaklyuchenii pod strazhu How to justify the transition to an alternative pre-trial restrictions. When the investigator petitions for detention. *Ugolovnyi protsess=Criminal Procedure*, 2018, no. 10, pp. 60–61. (In Russ.).
9. Vast'yanova O.D. Effectiveness of the application of the prohibition of certain actions. *Kriminalistika: vchera, segodnya, zavtra=Criminalistics: Yesterday, Today, Tomorrow*, 2020, no. 1 (13), pp. 122–128. (In Russ.).
10. Gershevskii Yu.R. Some issues of choosing a preventive measure in the form of a ban on certain actions. *Vestnik Kaliningradskogo filiala Sankt-Peterburgskogo universiteta MVD Rossii=Bulletin of the Kaliningrad Branch of Saint Petersburg University of the Ministry of Internal Affairs of Russia*, 2019, no. 2 (56), pp. 126–128. (In Russ.).
11. Golovinskaya I.V., Savel'ev I.I. Prohibition of certain actions as a novella of criminal procedural restrictive measures. *Uchenye zapiski=Academic Notes*, 2018, no. 4 (28), pp. 117–133. (In Russ.).
12. Koldin S.V. *Zashchita prav i zakonnykh interesov poterpevshego po Ugolovno-protsessual'nomu kodeksu Rossiiskoi Federatsii: avtoreferat dissertatsii na soiskanie uchenoi stepeni kandidata yuridicheskikh nauk* [Protection of the rights and legitimate interests of the victim under the Criminal Procedure Code of the Russian Federation: Candidate of Sciences (Law) dissertation abstract]. Saratov, 2004. 25 p.
13. Kornelyuk O.V. *Balans protsessual'nykh statusov poterpevshego i obvinyaemogo pri dosudebnom proizvodstve: avtoreferat dissertatsii na soiskanie uchenoi stepeni kandidata yuridicheskikh nauk* [Balance of procedural statuses of the victim and the accused in pre-trial proceedings: Candidate of Sciences (Law) dissertation abstract]. Nizhny Novgorod, 2003. 26 p.
14. Larkina E.V. Ban of certain actions and prohibitions stipulated in combination with bail and house arrest: the first six months of application. *Lex Russica*, 2019, no. 4, pp. 129–138. DOI: 10.17803/1729-5920.2019.149.4.129-138. (In Russ.).
15. Nikolyuk V.V. New regulations for including in the sentence the time of the individual's detention, isolation from society in the application of measures of restraint in the form of house arrest, prohibition of certain actions. *Vestnik Vostochno-Sibirskogo instituta MVD Rossii=Bulletin of the East Siberian Institute of the Ministry of Internal Affairs of Russia*, 2018, no. 4 (87), pp. 112–121. (In Russ.).
16. Orlov A.V. Actual problems of implementing house arrest in the light of the introduction of a preventive measure in the form of a ban on certain actions. *Vestnik Samarskogo yuridicheskogo instituta=Bulletin of Samara Law Institute*, 2018, no. 3 (29), pp. 48–51. (In Russ.).
17. ECHR ruling of January 10, 2012 “The case of Ananyev and others v. the Russian Federation” (complaint no. 42525/07, 60800/08). *Byulleten' Evropeiskogo Suda po pravam cheloveka=Bulletin of the European Court of Human Rights*, 2012, no. 8. (In Russ.).
18. Resolution of the Gorno-Altaysk City Court of the Altai Republic of August 17, 2018 on material no. 3/411/18. “Pravosudie” state automated system of the Russian Federation. Available at: <sudrf.ru> (accessed February 27, 2021). (In Russ.).
19. Resolution of the Krasnoborsky District Court of the Arkhangelsk Oblast of July 25, 2018, Case no. 3/141/18. *Judicial and regulatory acts of the Russian Federation*. Available at: <https://sudact.ru> (accessed February 27, 2021). (In Russ.).
20. Resolution of the Neryungrinsky City Court of the Republic of Sakha (Yakutia) of September 20, 2018 on material no. 3/3-105/2018. “Pravosudie” state automated system of the Russian Federation. Available at: <sudrf.ru> (accessed February 27, 2021). (In Russ.).
21. *Resolution of the Magadan Regional Court of October 4, 2018 on material no. 2k-13/2018 (criminal case no. 11701440010000018)*. Available at: <https://sudact.ru> (accessed February 27, 2021). (In Russ.).
22. Rukavishnikova A.A. Elimination of doubts and ambiguities in the sentence (definition, resolution) received for execution in the penal system. *Student abstract articles and materials*. Available at: [https://studref.com/410533/pravo/ustranenie\\_somneniy\\_neyasnostey\\_prigovore\\_opredelenii\\_postanovlenii\\_postupivshem\\_ispolnenie](https://studref.com/410533/pravo/ustranenie_somneniy_neyasnostey_prigovore_opredelenii_postanovlenii_postupivshem_ispolnenie) (accessed January 21, 2021). (In Russ.).
23. Simagina N.A. Circumstances taken into account when choosing a preventive measure in the form of a ban on certain actions. *Advokatskaya praktika=Lawyer Practice*, 2020, no. 3, pp. 42–46. (In Russ.).
24. Stel'makh V.Yu. Measure of restraint: “prohibition of certain actions”. *Rossiiskii sledovatel'=Russian Investigator*, 2020, no. 2, pp. 21–25. (In Russ.).
25. Foinitskii I.Ya. *Kurs ugolovnogo sudoproizvodstva. V 2 tomakh. Tom 1* [Course of criminal justice. In 2 volumes. Volume 1]. Saint Petersburg, 1996. 579 p. (In Russ.).

26. *Antisocial Behaviour etc. (Scotland) Act 2004: Guidance on Antisocial Behaviour Orders*. Available at: <https://www.gov.scot/publications/antisocial-behaviour-etc-scotland-act-2004-guidance-antisocial-behaviour-orders/> (accessed February 2, 2021).
27. Ashworth A. *The criminal process. An evaluative study*. Oxford, 1994. Pp. 34–35.
28. *Do you know a woman who is being abused? A legal rights handbook*. Available at: <https://docplayer.net/14004397-Do-you-know-a-woman-who-is-being-abused.html> (accessed February 2, 2021).
29. McCord J. Deference of domestic violence: a critical view of research. *Journal of Research in Crime and Delinquency*, 1972, vol. 29, no. 2, pp. 229–239.
30. *Non-molestation order: family law decisions*. Available at: <https://www.familylawdecisions.co.uk/useful-information/non-molestation-order> (accessed February 2, 2021).
31. Pate A.M., Hamilton E.E. Formal and informal deterrence to domestic violence: the Dade county spouse assault experiment. *American Sociological Review*, 1992, vol. 57, no. 5, pp. 691–697.
32. *Family Law Act 1996. Part IV Non-molestation orders Section 42*. Available at: <http://www.legislation.gov.uk/> (accessed February 2, 2021).
33. *What are the differences between a peace bond and a restraining order? BC Ministry of Attorney General. Archived from the original on June 16, 2002. Retrieved August 22, 2016*. Available at: <https://stepstojustice.ca>
34. *What is a peace bond? A legal information resource from Legal Aid Ontario*. Available at: <http://lawfacts.ca/node/26> (accessed February 2, 2021).

### СВЕДЕНИЯ ОБ АВТОРЕ / INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

**ЛЮДМИЛА АЛЕКСЕЕВНА КОЛПАКОВА** – кандидат юридических наук, доцент, заместитель начальника кафедры уголовного процесса, криминалистики и оперативно-розыскной деятельности юридического факультета Вологодского института права и экономики ФСИН России, г. Вологда, Российская Федерация. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-9937-8462>, e-mail: [upkiord@yandex.ru](mailto:upkiord@yandex.ru)

**LYUDMILA A. KOLPAKOVA** – Candidate of Sciences (Law), Associate Professor, deputy head of the Department of Criminal Proceedings, Criminalistics and Intelligence-Gathering Activity, Faculty of Law, Vologda Institute of Law and Economics of FSIN Russia, Vologda, Russian Federation, ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-9937-8462>, e-mail: [upkiord@yandex.ru](mailto:upkiord@yandex.ru)

Статья поступила 02.02.2021



## Некоторые вопросы деятельности уголовно-исполнительных инспекций по исполнению наказания в виде исправительных работ

**Л. Н. ТАРАБУЕВ**

Вологодский институт права и экономики ФСИН России, г. Вологда, Российская Федерация

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-3372-9810>, e-mail: tarabuev@list.ru

### Реферат

*Введение:* в статье на основе анализа официальных данных и результатов проведенного автором исследования обозначены основные проблемы деятельности уголовно-исполнительных инспекций по привлечению осужденных к наказанию в виде исправительных работ. *Цель:* с учетом существующей практики исполнения наказания в виде исправительных работ сформулировать некоторые организационные и правовые предложения по обеспечению деятельности уголовно-исполнительных инспекций, направленные на повышение эффективности исполнения наказания данного вида. *Методы:* обобщение, сравнение, диалектико-материалистическая теория познания, анкетирование, экспертная оценка, статистический анализ, сравнительно-правовой. *Результаты:* выработанные предложения по изменению действующего законодательства позволят повысить эффективность деятельности уголовно-исполнительных инспекций по исполнению наказания в виде исправительных работ как реальной и востребованной альтернативы лишению свободы. *Выводы:* основными причинами недостаточного привлечения к труду осужденных к исправительным работам являются: отсутствие эффективной предварительной работы, позволяющей создать условия для организации труда осужденных данной категории, как со стороны инспекции, так и со стороны территориального органа ФСИН России; низкий уровень взаимодействия инспекций с муниципальными органами различного уровня и государственными органами региона, что не дает возможность привлечь осужденных к труду в полном объеме; отсутствие организационно-правового механизма стимулирования работодателей в сфере трудоустройства осужденных; непроработанность в органах государственной власти субъектов Российской Федерации вопросов о необходимости внесения соответствующих изменений в региональное законодательство для снижения налога на прибыль предприятий и организаций, которые предоставляют рабочие места осужденным к исправительным работам; отсутствие инициативы со стороны персонала инспекций в деле решения вопросов квотирования рабочих мест в учреждениях, где трудятся осужденные; недостаточное всестороннее изучение личности осужденного, склонного к совершению преступлений и иных правонарушений. Очевидна необходимость разработки механизма правового регулирования функционирования уголовно-исполнительных инспекций в сфере исполнения наказания в виде исправительных работ.

**Ключевые слова:** уголовно-исполнительная инспекция; исправительные работы; осужденный; привлечение к труду; квотирование; налоговые льготы; взаимодействие.

12.00.11 – Судебная деятельность, прокурорская деятельность, правозащитная и правоохранительная деятельность (юридические науки).

Для цитирования: Тарабueв Л. Н. Некоторые вопросы деятельности уголовно-исполнительных инспекций по исполнению наказания в виде исправительных работ. *Пенитенциарная наука*, 2021, т. 15, № 1 (53), с. 74–84. DOI 10.46741/2686-9764-2021-15-1-74-84.

## Some Issues in the Work of Probation Inspectorates Related to the Execution of Sentences in the Form of Correctional Labor

**LEONID N. TARABUEV**

Vologda Institute of Law and Economics of FSIN Russia, Vologda, Russian Federation

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-3372-9810>, e-mail: tarabuev@list.ru

**Abstract.** *Introduction:* we use the analysis of official data and the results of our own research to identify major issues in the work of probation inspectorates aimed at executing penalties in the form of correctional labor. *Aim:* taking into account current practice of execution of punishment in the form of correctional labor, we formulate some organizational and legal proposals for supporting the activities of probation inspectorates, aimed at improving the effectiveness of execution of this type of punishment. *Methods:* generalization, comparison, dialectical-materialistic theory of knowledge, questionnaire survey, expert assessment, statistical analysis, comparative-legal method. *Results:* our proposals for changing the current legislation will help to enhance the performance of probation inspectorates in their work related to the execution of sentences in the form of correctional labor as a real and in-demand alternative to incarceration. *Conclusions:* main reasons for insufficient labor involvement of convicts sentenced to correctional work are as follows: probation inspectorates and territorial bodies of the Federal Penitentiary Service of Russia do not conduct effective preliminary work that would help to create favorable working conditions for the convicts in this category; cooperation of probation inspectorates with municipal authorities at various levels and with regional state authorities is at a low level; as a result, convicts cannot be brought to work in full; there is no legal mechanism to encourage employers to provide jobs to convicts; regional state authorities have yet to introduce appropriate changes to regional legislation so as to reduce the tax on profits of enterprises and organizations that provide jobs for those sentenced to correctional labor; probation inspectorates staff lack initiative with regard to employment quotas in institutions where prisoners work; the personality of a convicted person who is prone to committing crimes and other offenses has not been studied thoroughly. It is obvious that there is a need to develop a mechanism for legal regulation of the functioning of probation inspectorates in the field of execution of sentences in the form of correctional labor.

**Key words:** probation inspectorate; correctional labor; convict; engagement in labor; quotas; tax benefits; interaction.

12.00.11 – Judicial activities, prosecutor's activities, human rights and law enforcement activities.

**For citation:** Tarabuev L.N. Some issues in the work of probation inspectorates related to the execution of sentences in the form of correctional labor. *Penitentiary Science*, 2021, vol. 15, no. 1 (53), pp. 74–84. DOI 10.46741/2686-9764-2021-15-1-74-84.

### *Введение*<sup>1</sup>

Актуальность темы исследования обусловлена необходимостью приведения функционирования уголовно-исполнительных инспекций (далее – УИИ) в соответствие с мировыми и европейскими стандартами организационно-правового обеспечения законности при исполнении наказаний. В связи с этим и в целях оптимизации системы уголовных наказаний, а также с учетом общественной опасности преступлений и личности осужденного, нейтрализации отрицательных последствий лишения свободы расширяется сфера применения наказаний, альтернативных лишению свободы.

Одним из видов наказаний, не связанных с изоляцией осужденного от общества, являются исправительные работы. Их применение

направлено на снижение общего количества лиц, содержащихся в исправительных учреждениях, и дает гражданам, впервые совершившим преступления, возможность исправиться без лишения свободы. По мнению А. А. Устинова, к очевидным достоинствам исследуемого наказания относятся: возможность сохранить или усовершенствовать трудовые навыки осужденного; экономическая выгода в виде финансовых отчислений в бюджет; привитие и поддержание трудовой дисциплины; сохранение социальных связей осужденного, возможность поддерживать контакты с родственниками, вступать в брак, воспитывать детей, заниматься другой социализирующей деятельностью; отсутствие негативного влияния осужденных – носителей криминальной субкультуры, гораздо меньшая степень социальной стигматизации осужденного, чем при лишении свободы [19, с. 338].

Реализация такого альтернативного вида наказания, как исправительные работы, яв-

<sup>1</sup> Статья написана на основе материалов диссертации автора на соискание ученой степени кандидата юридических наук «Организация и правовые основы деятельности уголовно-исполнительных инспекций по исполнению наказания в виде исправительных работ», публикуется впервые.

ляется перспективным направлением уголовно-исполнительной политики, гармонично вписывающимся в ее гуманистические рамки [14, с. 121].

Как показывает практика, данный вид наказания – один из наиболее часто применяемых в Российской Федерации. Об этом свидетельствуют данные судебной статистики: в 2010 г. осуждены к исправительным работам 41 282 чел., в 2011 г. – 40 037, в 2012 г. – 70 400, в 2013 г. – 75 902, в 2014 г. – 75 120, в 2015 г. – 60 794, в 2016 г. – 51 689, в 2017 г. – 54 753, в 2018 г. – 54 747, в 2019 г. – 50 020. Другими наиболее применяемыми наказаниями, например в 2019 г., стали: лишение свободы – 175 122, обязательные работы – 99 652, штраф – 74 752, ограничение свободы – 20 420 [3]. Таким образом, достаточно продолжительный период времени прослеживается стабильно высокий показатель применяемости исправительных работ, а по итогам 2019 г. они заняли четвертое место среди всех уголовных наказаний.

Значительный рост состоящих на учете в уголовно-исполнительных инспекциях лиц, осужденных к исправительным работам, произошел после принятия Федерального закона от 07.12.2011 № 420-ФЗ «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» [8], изменившего содержание рассматриваемого наказания. Оно стало назначаться как лицам, которые имели основное место работы до осуждения, так и не имевшим такового.

На внесенные изменения суды отреагировали не в должной мере, особенно в тех случаях, когда данный вид наказания назначался лицам, не работавшим до осуждения, а также исполнение наказания предполагалось в районах, где осужденный до приговора суда не проживал. Таким образом, суды в ряде случаев назначали исправительные работы лицам, не имеющим официального места работы, либо лицам, которые длительное время не имели по разным причинам (отсутствие желания работать, алкогольная зависимость) постоянного места работы и, соответственно, источника дохода.

Официальные статистические данные Федеральной службы исполнения наказаний (далее – ФСИН России) в целом по стране демонстрируют уровень привлечения осужденных к отбыванию исправительных работ в пределах 99 % от общего количества осужденных к ним лиц. Однако такой

высокий показатель характерен не для всех инспекций территориальных органов ФСИН России. По мнению Д. В. Косолаповой, крайне слабо организовано трудоустройство осужденных к исправительным работам в республиках Адыгее, Крым, г. Севастополе, Белгородской, Тамбовской, Магаданской областях [6].

Уместно отметить и рост в последние годы показателя непривлечения осужденных в установленный законом срок к отбыванию наказания в виде исправительных работ: так, например, в 2015 г., по данным сводного отчета о работе УИИ за 2015–2019 гг., он составил 73,22, в 2016 г. – 72,93, в 2017 г. – 98,26, в 2018 г. – 151,36, в 2019 г. – 236,93.

*Некоторые вопросы привлечения к труду лиц, осужденных к наказанию в виде исправительных работ*

Трудоустройство осужденных к исправительным работам, не имеющих основного места работы, возможно лишь на предприятиях, в учреждениях и организациях, определенных органами муниципального образования и согласованных с инспекцией, но по месту жительства осужденного. Согласно официальным данным таких вакантных мест на самих муниципальных предприятиях, в организациях и учреждениях недостаточно, поскольку происходит их поэтапное сокращение из-за реорганизации жилищно-коммунального хозяйства, а также по причине того, что эти органы обязаны изыскивать дополнительные рабочие места и для другой категории лиц – осужденных к обязательным работам. В связи с этим даже в случае нахождения работы она будет низкооплачиваемой. Отмечается, что на предприятиях иной формы собственности трудоустройство лиц рассматриваемой категории также проблематично, потому что отношения с предприятиями, учреждениями и организациями, не являющимися муниципальными, строятся на договорной основе, то есть требуется заключение соответствующего договора с руководством организации.

Таким образом, основной сложностью в деятельности УИИ по организации исполнения исследуемого наказания по-прежнему остается привлечение осужденных к труду. Это обусловлено тем, что существующие в настоящее время организационно-правовые основы деятельности УИИ по привлечению к труду лиц, осужденных к исправительным работам, вряд ли могут считаться достаточно действенными [21, с. 3].

Отсутствие работы, недостаток средств к существованию, невозможность исполнить наложенную судом обязанность и возместить причиненный материальный вред, потребность в перечислении алиментов и налогов – вот основные причины, приводящие к совершению новых преступлений [16, с. 437].

В период с 2014 по 2018 г. нами в рамках диссертационного исследования были проанкетированы 1172 сотрудника и представителя руководящего состава УИИ Северо-Западного, Центрального, Дальневосточного и Южного федеральных округов. 70 % опрошенных указали, что руководители предприятий отказывают в приеме на работу этой категории осужденных, поскольку не испытывают недостатка в рабочей силе и не заинтересованы в трудоустройстве лиц, которые в большинстве случаев не имеют соответствующих навыков и негативно относятся к работе [18, с. 57], а также в связи с тем, что на администрацию организаций в таком случае будут возложены определенные дополнительные обязанности, за неисполнение которых предусмотрен тот или иной вид ответственности.

Выход из сложившейся ситуации мы видим в проработке вопросов квотирования на предприятиях и в организациях рабочих мест для лиц, осужденных к исправительным работам. На региональном уровне соответствующие законодательные инициативы не были поддержаны. Основные причины такого положения кроются прежде всего в несовершенстве федерального и местного законодательства, что подтверждается и данными опроса: на это обстоятельство указали более 65 % респондентов. Нередко это было связано с тем, что в соответствии с ч. 1 ст. 39 УИК РФ рабочие места для отбывания наказания в виде исправительных работ определяются по месту жительства осужденных органами местного самоуправления по согласованию с УИИ либо тем, что в соответствии с ч. 3 ст. 3 Федерального закона от 19.04.1991 № 1032-1 «О занятости населения в Российской Федерации» [9] осужденные по решению суда к исправительным работам не могут быть признаны безработными.

Статья 5 названного закона закрепляет, что государственная политика в области содействия занятости населения направлена на осуществление мероприятий, способствующих занятости граждан, испытывающих трудности в поиске работы, к

которым относятся лица, освобожденные из учреждений, исполняющих наказание в виде лишения свободы, а также предполагает поощрение работодателей, сохраняющих действующие и создающих новые рабочие места прежде всего для граждан, испытывающих трудности в поиске работы. Мы предлагаем в круг последних включить осужденных, отбывающих наказание в виде исправительных работ, и тем самым приблизиться к решению проблем с их обязательным трудоустройством. Вопрос о мерах поощрения работодателей, например об установлении налоговых льгот, ФСИН России прорабатывается. Так, например, в 2018 г. территориальным органам ФСИН России было поручено инициировать рассмотрение в исполнительных органах государственной власти субъектов Российской Федерации вопроса о принятии дополнительных мер, предусматривающих оказание содействия в трудоустройстве лицам, осужденным к наказаниям и иным мерам уголовно-правового характера без изоляции от общества, предоставлении налоговых и иных льгот организациям и предприятиям, занимающимся трудоустройством лиц, осужденных к исправительным работам. Данное направление деятельности УИС в качестве приоритетного обозначено и в проекте документа по планированию дальнейшего развития уголовно-исполнительной системы – Концепции развития уголовно-исполнительной системы на период до 2030 г.

Мы разделяем мнение Р. Ф. Галлиевой о том, что давно назрела необходимость в законодательном порядке закрепить квотирование рабочих мест для осужденных к наказанию в виде исправительных работ, предусмотреть систему льгот в целях обеспечения заинтересованности работодателей в приеме на работу этой категории осужденных [2, с. 22], и результаты нашего исследования об этом свидетельствуют.

Так, в Забайкальском крае в целях стимулирования работодателей к организации рабочих мест для осужденных к исправительным работам, обеспечения социальной и трудовой адаптации осужденных, погашения ущерба, причиненного ими государству и потерпевшим гражданам, предусмотрено снижение на 4 % налога на прибыль организациям, определенным органами местного самоуправления как места отбывания исправительных работ. Сумма снижения

налога на прибыль организаций, трудоустроивших осужденных к отбыванию исправительных работ, за отчетный период не должна превышать 100 % заработной платы, начисленной лицам, отбывающим исправительные работы [4].

Что же касается снижения ставки налога на прибыль организаций, предоставляющих рабочие места осужденным к исправительным работам, то в соответствии со ст. 284 Налогового кодекса Российской Федерации налоговая ставка налога на доходы организаций, подлежащего зачислению в бюджеты субъектов Российской Федерации, законами субъектов Российской Федерации может быть понижена для отдельных категорий налогоплательщиков, но не ниже 13,5 %.

Анализ практики свидетельствует о том, что примерно 20 % осужденных к исправительным работам в силу своего образа жизни испытывают серьезные трудности с предоставлением необходимых документов для заключения трудового договора с работодателем, часто у них отсутствуют документы, удостоверяющие личность. При обращении в структурные подразделения МВД России по вопросу получения паспорта указанным лицам отказывают в оформлении документов либо сроки оформления необоснованно затягиваются. Причинами этого служат чаще всего отсутствие у осужденного регистрации, получение документов не по месту регистрации [5, с. 105].

В связи с этим целесообразно издать методические рекомендации для сотрудников УИИ и осужденных, в которых следует указать, что, согласно приказу МВД России от 13.11.2017 № 851 «Об утверждении Административного регламента Министерства внутренних дел Российской Федерации по предоставлению государственной услуги по выдаче, замене паспортов гражданина Российской Федерации, удостоверяющих личность гражданина Российской Федерации на территории Российской Федерации» [13], определен исчерпывающий перечень оснований для отказа в выдаче паспорта, а именно: отсутствие у лица гражданства Российской Федерации; недостоверные сведения, указанные в заявлении о выдаче паспорта по установленной форме; отсутствие сведений об уплате государственной пошлины. При наличии всех необходимых документов паспорт оформляется и выдается в десятидневный срок со дня приема подразделениями всех необходимых документов в случае

оформления паспорта по месту жительства, а также в связи с утратой паспорта, если утраченный паспорт ранее выдавался этим же подразделением; в тридцатидневный срок со дня приема подразделениями всех необходимых документов в случае оформления паспорта не по месту жительства или в связи с утратой паспорта, если утраченный паспорт ранее выдавался иным подразделением. Особо отметим, что при необходимости, например в случае трудоустройства осужденного к исправительным работам, в установленные законом сроки по желанию обратившегося может быть выдано временное удостоверение личности гражданина Российской Федерации на срок оформления паспорта. В этих же рекомендациях необходимо разъяснить осужденным и сотрудникам УИИ последствия отказа работодателя трудоустроить осужденного к исправительным работам из-за отсутствия у него регистрации по месту проживания. Так, ст. 3 Трудового кодекса Российской Федерации установлено, что каждый имеет равные возможности для реализации своих трудовых прав. Никто не может быть ограничен в трудовых правах и свободах или получать какие-либо преимущества независимо от места жительства, других обстоятельств, не связанных с деловыми качествами работника. Кроме того, согласно ст. 64 ТК РФ, «какое бы то ни было прямое или косвенное ограничение прав или установление прямых или косвенных преимуществ при заключении трудового договора в зависимости от места жительства (в том числе наличия или отсутствия регистрации по месту жительства или пребывания), а также других обстоятельств, не связанных с деловыми качествами работников, не допускается». Следовательно, в случае если лицо считает, что оно подверглось дискриминации в сфере труда со стороны работодателя, то оно вправе обратиться с заявлением в суд о восстановлении нарушенных прав, возмещении материального вреда и компенсации морального ущерба. Сотрудники инспекции, в свою очередь, могут самостоятельно направить такую информацию в органы прокуратуры для принятия мер прокурорского реагирования. Таким образом, УИИ сможет решить вопрос о трудоустройстве осужденного и привлечении его к отбыванию исправительных работ, защитить права и законные интересы подучетного, а также окажет на него эффективное воспитательно-профилактическое

воздействие. В противном случае осужденный продолжит вести паразитический образ жизни, у него будет отсутствовать официальный и постоянный источник дохода, что вполне вероятно вновь толкнет его на совершение преступления после постановки на учет в УИИ.

Практика показывает, что за 30 дней с момента получения приговора (ч. 2 ст. 39 УИК РФ) привлечь осужденного, не имеющего документов, необходимых для трудоустройства, к отбыванию наказания в виде исправительных работ нередко оказывается сложно. Вместе с тем УИИ не вправе принимать меры к осужденному к исправительным работам, который не предпринимает действий по получению или восстановлению соответствующих документов, поскольку в соответствии с законом отсутствие документов не является уважительной причиной неисполнения исправительных работ. Одним из возможных путей решения указанной проблемы мы считаем внесение изменений в п. 2 ст. 39 УИК РФ и изложение его в следующей редакции: «Осужденные к исправительным работам привлекаются уголовно-исполнительными инспекциями к отбыванию наказания не позднее 30 дней со дня поступления в уголовно-исполнительную инспекцию соответствующего распоряжения суда с копией приговора (определения, постановления). В случае отсутствия у осужденного необходимых для трудоустройства документов УИИ принимает меры, способствующие их получению, и направляет осужденного для отбывания наказания не позднее 50 дней со дня поступления в уголовно-исполнительную инспекцию соответствующего распоряжения суда с копией приговора (определения, постановления)».

Еще одним вариантом заключения трудового договора между работодателем и осужденным в случае отсутствия у последнего необходимых документов является привлечение к отбыванию исправительных работ только на основании приговора суда, вступившего в законную силу, и регистрации (постановки) на учет в УИИ (данную возможность поддержали 10 % респондентов).

Говоря о проблемах трудоустройства осужденных при исполнении исследуемого наказания, нельзя не обратить внимание на содержание ч. 4 ст. 40 УИК РФ, где указывается, что осужденный не вправе отказаться от предложенной ему работы. Вместе

с тем ч. 1 ст. 46 УИК РФ не предусмотрена правовая регламентация ответственности за отказ от предложенной работы, а также получения предписания УИИ с целью трудоустройства [17, с. 65].

Для устранения правовой неурегулированности нами предлагается ч. 3 ст. 46 УИК РФ изложить в следующей редакции: «Злостно уклоняющимся от отбывания исправительных работ признается осужденный, отказавшийся от предложенной ему работы, допустивший повторное нарушение порядка и условий отбывания наказания после объявления ему предупреждения в письменной форме за любое из указанных в части первой настоящей статьи нарушений, а также скрывшийся с места жительства осужденный, местонахождение которого неизвестно».

При таком подходе в случае отказа осужденного от предложенной работы он будет признан злостно уклоняющимся от отбывания исправительных работ и уголовно-исполнительная инспекция направит в суд представление о замене исправительных работ другим видом наказания в соответствии с ч. 4 ст. 50 УК РФ.

Согласно постановлению Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 22.12.2015 № 58 «О практике назначения судами Российской Федерации уголовного наказания» при решении вопроса о том, является ли злостным уклонение от отбывания исправительных работ, судам необходимо проверять обоснованность применения к осужденному предупреждений, указанных в ч. 2 ст. 46 УИК РФ, выяснять причины повторного нарушения порядка и условий отбывания наказания после объявления осужденному предупреждения в письменном виде, а также другие обстоятельства, свидетельствующие о нежелании осужденного работать (появление на работе в нетрезвом состоянии, прогулы, увольнение с работы, уклонение от обязанности сообщить об изменении места работы и места жительства и т. п.) [10].

Не менее остро стоит вопрос о материальной заинтересованности осужденного. Так, Федеральный закон от 02.10.2007 № 229-ФЗ «Об исполнительном производстве» [12] предусматривает возможность удержания с должника-гражданина не более 50 % заработной платы и иных доходов. При этом ограничение размера удержания из заработной платы, а также других дохо-

дов должника-гражданина, которое установлено ч. 2 ст. 99 указанного закона, не может применяться при взыскании алиментов на несовершеннолетних детей, возмещении вреда, причиненного здоровью, возмещении вреда в связи со смертью кормильца и возмещении ущерба, причиненного преступлением. В перечисленных нами случаях у осужденного к исправительным работам размер удержания из заработной платы и иных доходов как должника-гражданина может достигать 70 %, и у него пропадает всякий интерес к заработку и работе. Статистика показывает, что к исправительным работам большое количество лиц осуждается по ст. 157, 158 и 161 УК РФ [15]. Данное осуждение чаще всего влечет за собой необходимость выплаты задолженности по алиментам или возмещение нанесенного ущерба. В рамках действующего механизма направления осужденных для отбывания исправительных работ предлагаемые места для отбывания наказания, как правило, низкооплачиваемые, в связи с чем далеко не каждый осужденный полностью отбывает исправительные работы.

Назначение осужденному исправительных работ предусматривает возложение на него обязанности трудиться по основному месту работы либо в местах, определяемых органами местного самоуправления по согласованию с уголовно-исполнительными инспекциями, но в районе места жительства осужденного (ч. 1 ст. 50 УК РФ).

Следовательно, отсутствие в некоторых, в основном удаленных населенных пунктах предприятий, учреждений и организаций делает практически неисполнимым судебное решение в случае назначения исправительных работ проживающему там осужденному и не позволяет ему реализовать свое право на труд ввиду неурегулированности законодателем возможности самостоятельного трудоустройства в другом муниципальном образовании.

Не можем не согласиться с мнением М. В. Арзамасцева о том, что существенным образом на исправление лица, совершившего преступление, влияет наличие у него постоянной работы [1, с. 6]. Обеспечить достойный уровень жизни себе и членам своей семьи, выполнить возложенные судом обязанности, связанные с материальными выплатами, данной категории лиц позволит именно обеспечение местом работы, развитие трудовых навыков. Также это ведет к

предупреждению совершения новых преступлений.

На наш взгляд, в связи с ограниченной возможностью реализации осужденными к исправительным работам, не имеющими основного места работы, права на труд в районе места жительства целесообразно разрешить им по согласованию с осуществляющими надзор инспекциями самостоятельно трудоустроиться за пределами района проживания. Поэтому необходимо внести изменения в ч. 1 ст. 50 УК РФ и изложить ее в следующей редакции: «Исправительные работы назначаются осужденному, имеющему основное место работы, а равно не имеющему его. Осужденный, имеющий основное место работы, отбывает исправительные работы по основному месту работы. Осужденный, не имеющий основного места работы, отбывает исправительные работы в местах, определяемых органами местного самоуправления по согласованию с уголовно-исполнительными инспекциями, но в районе места жительства осужденного либо в местах за пределами района места жительства осужденного в случае самостоятельного трудоустройства после вынесения приговора, но по согласованию с уголовно-исполнительной инспекцией».

Еще одним важным вопросом, требующим решения, является предоставление отпусков. Согласно ч. 6 ст. 40 УИК РФ в период отбывания исправительных работ ежегодный оплачиваемый отпуск продолжительностью 18 рабочих дней предоставляется администрацией организации, в которой работает осужденный, по согласованию с УИИ. Остальные виды отпусков, предусмотренные отечественным трудовым законодательством, предоставляются на общих основаниях. В действующих нормативных правовых актах отсутствуют нормы, регулирующие порядок учета времени отпуска, кроме ежегодного оплачиваемого отпуска, в сроке отбывания наказания и порядок производства удержаний в этот период.

*К вопросу о привлечении к отбыванию наказания в виде исправительных работ некоторых категорий осужденных*

Результаты проведенного нами исследования показывают, что весьма острой с точки зрения организационно-правового обеспечения деятельности УИИ остается проблема привлечения к исправительным работам осужденных, являющихся инвалидами. 75 %

опрошенных считают, что руководители предприятий и организаций не выполняют требования законодательства, в частности Федерального закона от 24.11.1995 № 181-ФЗ «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации» [11], который обязывает их создавать или выделять рабочие места для трудоустройства инвалидов, в том числе осужденных к исправительным работам, в соответствии с квотой для приема на работу этой категории лиц.

Согласно закону федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации инвалидам предоставляются гарантии трудовой занятости путем проведения следующих специальных мероприятий, способствующих повышению их конкурентоспособности на рынке труда:

- установление в организациях независимо от форм собственности гарантированного количества свободных рабочих мест для приема на работу инвалидов;
- стимулирование создания дополнительных рабочих мест (в том числе специальных) для трудоустройства инвалидов;
- квотирование рабочих мест по профессиям, наиболее подходящим для трудоустройства инвалидов;
- разработка программ реабилитации инвалидов и создание условий труда в соответствии с ними;
- развитие предпринимательской деятельности инвалидов;
- организация обучения, подготовки и переподготовки инвалидов по новым востребованным профессиям.

В соответствии с установленной квотой для приема на работу инвалидов работодатели обязаны:

- обеспечивать рабочие места для трудоустройства инвалидов;
- в соответствии с индивидуальной программой реабилитации инвалида создавать соответствующие условия труда.

Вместе с тем каждый третий эксперт считает, что руководство УИИ не проявляет инициативы в реализации требований указанного законодательного акта. 55 % опрошенных сотрудников рассматривают в качестве сдерживающего фактора своевременного трудоустройства осужденных к исправительным работам, являющихся инвалидами, недобросовестность сотрудников УИИ в отношении своевременного уточнения перечня мест для отбывания

наказания в виде исправительных работ с учетом наличия вакансий на предприятиях и в организациях. Почти каждый второй респондент уверен в том, что при организации исполнения исправительных работ этой категорией осужденных руководство территориальных органов ФСИН России не проявляет достаточной профессиональной настойчивости.

Органы государственной власти субъектов Российской Федерации в соответствии с законодательством имеют право содействия трудовой занятости инвалидов, в том числе посредством стимулирования создания специализированных рабочих мест для их трудоустройства, однако исследование показало, что в половине случаев на уровне регионов этот вопрос не решен.

Несмотря на снижение назначения судами исправительных работ несовершеннолетним [20, с. 4; 7, с. 120], проблема отбывания ими данного наказания стоит весьма остро. В частности, затруднения вызывает трудоустройство, поскольку, как правило, указанные лица не имеют специальности. Кроме того, трудовое законодательство содержит норму (ст. 63 ТК РФ), согласно которой трудовой договор заключается только с согласия одного из родителей и органов опеки и попечительства. В связи с этим нужно внести изменения в ст. 50 УК РФ, закрепив в ней условия привлечения к исправительным работам несовершеннолетних осужденных.

#### *Заключение*

Обобщая все вышесказанное, мы можем выделить следующие основные причины недостаточного привлечения к труду осужденных к исправительным работам:

- отсутствие эффективной предварительной работы, позволяющей создать условия для организации труда осужденных, как со стороны инспекции, так и со стороны территориального органа ФСИН России;
- низкий уровень взаимодействия инспекций с муниципальными органами различного уровня и государственными органами региона;
- отсутствие организационно-правового механизма стимулирования работодателей в сфере трудоустройства осужденных;
- непроработанность в органах государственной власти субъектов вопросов о необходимости внесения в региональное законодательство изменений для снижения налога на прибыль предприятий и организа-

ций, которые предоставляют рабочие места осужденным к исправительным работам;

- отсутствие инициативы со стороны персонала инспекций в деле проработки вопросов гарантированного квотирования рабочих мест в учреждениях, где работают осужденные;

- осуществление воспитательно-профилактической деятельности инспекций по выявлению, предупреждению правонарушений, совершаемых осужденными, без достаточного кадрового и современного технического обеспечения;

- самоустранение администраций организаций, в которых работают осужденные к исправительным работам, от исполнения установленной законом обязанности по содействию уголовно-исполнительной инспекции в проведении воспитательной работы с осужденными (ст. 43 УИК РФ);

- загруженность сотрудников УИИ, нехватка персонала для эффективного решения указанных вопросов;

- недостаточное всестороннее изучение личности осужденного, склонного к совершению преступлений и иных правонарушений. Заметим, что неоднократно в монографических исследованиях предлагалось ввести практику досудебного доклада, в котором бы давалась всесторонняя характеристика лица, совершившего преступление,

и определялись возможности применения к нему наказания или меры уголовно-правового характера, не связанных с изоляцией от общества, предполагаемые методы воздействия в ходе отбывания наказания.

### *Выводы*

В науке уголовного и уголовно-исполнительного права давно ведется дискуссия по вопросу о сущности наказания в виде исправительных работ, прежде всего о соотношении в нем труда и кары: одни авторы усматривают проявление последней в обязательном участии осужденных в труде, другие – в трудовых, имущественных ограничениях, третьи – в трудовом воспитании, четвертые – в сочетании кары и воспитания. Стоит согласиться с исследователями, утверждающими, что сущность наказания в виде исправительных работ состоит в сочетании карательных и воспитательных элементов, что отражено в нормах уголовного и уголовно-исполнительного законодательства.

Результаты проведенного нами исследования свидетельствуют о том, что давно назрела необходимость внесения изменений в законодательные акты, касающиеся исполнения наказания в виде исправительных работ, для повышения эффективности соответствующей деятельности УИИ.

## **СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ**

1. Арзамасцев, М. В. Проблемы определения места исполнения наказания в виде ограничения свободы / М. В. Арзамасцев // Уголовное право. – 2010. – № 4. – С. 4–7.
2. Галиева, Р. Ф. Правовое регулирование труда лиц, осужденных к исправительным работам / Р. Ф. Галиева // Уголовно-исполнительная система: право, экономика, управление. – 2011. – № 2. – С. 20–25.
3. Данные судебной статистики // Судебный департамент при Верховном Суде Российской Федерации : официальный сайт. – URL: <http://www.cdep.ru/index.php?id=79&item=4894> (дата обращения: 12.02.2021).
4. Заксобранье снизило налог на прибыль организаций, принимающих на работу осужденных // Информационное агентство «Чита.Ру» : официальный сайт. – URL: <http://news.chita.ru/43780/> (дата обращения: 21.01.2021).
5. Князев, А. В. Опыт трудоустройства осужденных к исправительным работам в Ивановской области / А. В. Князев // Материалы II Всероссийского совещания руководителей аппаратов по руководству УИИ и заместителей начальников территориальных органов ФСИН России, курирующих их деятельность, по итогам работы службы исполнения наказаний, не связанных с лишением свободы, в 2007 году и задачах, стоящих перед службой на 2008–2009 годы (г. Уфа, 24–25 апреля 2008 г.). – Уфа : УФСИН России по Республике Башкортостан, 2008. – С. 105–110.
6. Косолапова, Д. В. К вопросу о совершенствовании правового регулирования деятельности уголовно-исполнительных инспекций по привлечению осужденных к отбыванию обязательных и исправительных работ / Д. В. Косолапова // Novainfo – 2015. – № 34-4. – URL: <https://novainfo.ru/article/3604> (дата обращения: 12.02.2021).
7. Лядов, Э. В. Вопросы совершенствования нормативного регулирования применения уголовного наказания в виде исправительных работ / Э. В. Лядов // Уголовно-исполнительная система на современном этапе и перспективы ее развития : сборник тезисов выступлений и докладов участников Международной научно-практической конференции (Рязань, 18–19 ноября 2020 г.). В 6 томах. Том 1. – Рязань : Академия ФСИН России, 2020. – С. 120–125. – ISBN 978-5-7743-0969-6.
8. О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации : Федеральный закон от 07.12.2011 № 420-ФЗ // Российская газета. – 2011. – 9 декабря; 2016. – 8 июля.
9. О занятости населения в Российской Федерации : закон Российской Федерации от 19.04.1991 № 1032-1 // Российская газета. – 1996. – 6 мая; 2020. – 11 декабря.
10. О практике назначения судами Российской Федерации уголовного наказания : постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 22.12.2015 № 58 // Российская газета. – 2015. – 29 декабря.
11. О социальной защите инвалидов в Российской Федерации : Федеральный закон от 24.11.1995 № 181-ФЗ // Российская газета. – 1995. – 2 декабря; 2021. – 11 января.

12. Об исполнительном производстве : Федеральный закон от 02.10.2007 № 229-ФЗ // Российская газета. – 2007. – 6 октября; 2021. – 11 января.
13. Об утверждении Административного регламента Министерства внутренних дел Российской Федерации по предоставлению государственной услуги по выдаче, замене паспортов гражданина Российской Федерации, удостоверяющих личность гражданина Российской Федерации на территории Российской Федерации : приказ МВД России от 13.11.2017 № 851 // Официальный интернет-портал правовой информации. – URL.: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 12.02.2021).
14. Рязанов, В. В. О механизме исполнения альтернативных видов уголовных наказаний в России на примере обязательных и исправительных работ / В. В. Рязанов, Н. А. Кривошеев, О. А. Владимировна // Проблемы и перспективы развития уголовно-исполнительной системы России на современном этапе : материалы Всероссийской научной конференции адъюнктов, аспирантов, курсантов и студентов с международным участием (24 апреля 2020 г.). В 3 частях. Часть 3. – Самара : Самарский юридический институт ФСИН России, 2020. – С. 118–121. – ISBN 978-5-91612-286-2.
15. Сводные статистические сведения о состоянии судимости в России за 1 полугодие 2020 года № 10.1 «Отчет о числе привлеченных к уголовной ответственности и видах уголовного наказания» // Судебный департамент при Верховном Суде Российской Федерации : официальный сайт. – URL.: <http://www.cdep.ru/index.php?id=79&item=5460> (дата обращения: 21.01.2021).
16. Тарабуев, Л. Н. К вопросу об исполнении наказания в виде исправительных работ / Л. Н. Тарабуев, Н. Н. Соловьева // Вузовская наука – региону : материалы XIV Всероссийской научной конференции. – Вологда : ВоГУ, 2016. – С. 436–438.
17. Тарабуев, Л. Н. Некоторые вопросы практики исполнения наказания в виде исправительных работ / Л. Н. Тарабуев, П. Н. Красоткин // Вестник института: преступление, наказание, исправление. – 2016. – № 1 (33). – С. 62–66.
18. Тарабуев, Л. Н. Организация и правовые основы деятельности уголовно-исполнительных инспекций по исполнению наказания в виде исправительных работ : диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук / Тарабуев Леонид Николаевич. – Ростов-на-Дону, 2018. – 253 с.
19. Устинов, А. А. Наказания в виде обязательных работ и исправительных работ: проблемы правовой регламентации / А. А. Устинов // IV Международный пенитенциарный форум «Преступление, наказание, исправление» (к 140-летию уголовно-исполнительной системы России и 85-летию Академии ФСИН России) : сборник тезисов выступлений и докладов участников (г. Рязань, 20–22 ноября 2019 г.). В 10 томах. Том 3. – Рязань : Академия ФСИН России, 2019. – С. 338–343. – ISBN 978-5-7743-0928-3.
20. Хисматуллина, Л. Проблемы назначения и исполнения исправительных работ в отношении несовершеннолетних / Л. Хисматуллина, В. Сафаров // Modern Science. – 2020. – № 5-2. – С. 226–230.
21. Чернышьева, Д. В. Организационные и правовые основы деятельности уголовно-исполнительных инспекций по привлечению осужденных к отбыванию обязательных и исправительных работ : диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук / Чернышьева Диана Валентиновна. – Рязань, 2010. – 225 с.

## REFERENCES

1. Arzamastsev M.V. Determining the place of execution of custodial sentences. *Ugolovnoe pravo=Criminal Law*, 2010, no. 4, pp. 4–7. (In Russ.).
2. Galieva R.F. Legal regulation of the work of persons sentenced to correctional labor. *Ugolovno-ispolnitel'nayasistema: pravo, ekonomika, upravlenie=Penal System: Law, Economics, Management*, 2011, no. 2, pp. 20–25. (In Russ.).
3. *Judicial statistics data. Judicial Department at the Supreme Court of the Russian Federation: official website*. Available at: <http://www.cdep.ru/index.php?id=79&item=4894> (accessed February 12, 2021). (In Russ.).
4. The Legislative Assembly has reduced the profit tax of organizations that employ convicts. *Information Agency "Chita. Ru": official website*. Available at: <http://news.chita.ru/43780/> (accessed January 21, 2021). (In Russ.).
5. Knyazev A.V. Experience of employment of those sentenced to correctional labor in the Ivanovo Oblast. In: *Materialy II Vserossiiskogosoveshchaniyarukovoditeleiapparatovporukovodstvu Ull izamestiteleinachal'nikovterritorial'nykhorganov FSIN Rossii, kuriryuyushchikhkhdeyatel'nost', poitogamrabotysluzhbyispolneniyanakazanii, ne svyazannykh s lisheniemsvobody, v 2007 goduizadachakh, stoyashchikhperedsluzhboina 2008–2009 gody (Ufa, 24–25 aprelya 2008 g.)* [Proceedings of the 2nd all-Russian meeting of heads of agencies for managing probation inspectorates and deputy heads of territorial bodies of the Federal Penitentiary Service of Russia in charge of their activities, on the results of the work of penal services not related incarceration in 2007 and the challenges that the service is facing, 2008–2009 (Ufa, April 24–25, 2008)]. Ufa: izdatel'stvo, 2008. Pp. 105–110. (In Russ.).
6. Kosolapova D.V. On the issue of improving the legal regulation of activity of probation inspectorates related to engaging the prisoners sentenced to compulsory and correctional labor. *NovInfo*, 2015, no. 34-4. (In Russ.).
7. Lyadov E.V. Improving the normative regulation of the application of criminal punishment in the form of correctional labor. In: *Ugolovno-ispolnitel'nayasistemanasovremennometapeiperspektivyeeerazvitiya: sborniktezisovvystupleniidokladovuchastnikovMezhdunarodnoinauchno-prakticheskoi konferentsii (Ryazan', 18–19 noyabrya 2020 g.)* [The penal system at the present stage and the prospects for its development: collection of abstracts of reports of speeches and reports of participants of the International Scientific and Practical Conference (Ryazan, November 18–19, 2020)]. In 6 volumes. Volume 1. Ryazan: Akademiya FSIN Rossii, 2020. Pp. 120–125. (In Russ.).
8. On amendments to the Criminal Code of the Russian Federation and certain legislative acts of the Russian Federation: Federal Law 420-FZ of December 7, 2011. *Rossiiskayagazeta=Russian Newspaper*, 2011, December 9; 2016, July 8. (In Russ.).
9. On employment of the population in the Russian Federation: Law of the Russian Federation no. 1032-1 of April 19, 1991. *Rossiiskayagazeta=Russian Newspaper*, 1996, May 6; 2020, December 11. (In Russ.).
10. On the practice of imposing criminal penalties by the courts of the Russian Federation: Resolution of the Plenum of the Supreme Court of the Russian Federation no. 58 of December 22, 2015. *Rossiiskayagazeta=Russian Newspaper*, 2015, December 29. (In Russ.).
11. On social protection of disabled persons in the Russian Federation: Federal Law 181-FZ of November 24, 1995. *Rossiiskayagazeta=Russian Newspaper*, 1995, December 2; 2021, January 11.
12. On enforcement proceedings: Federal Law 229-FZ of October 2, 2007. *Rossiiskayagazeta=Russian Newspaper*, 2007, October 6; 2021, January 11. (In Russ.).

13. On approving the administrative regulations of the Ministry of Internal Affairs of the Russian Federation on the provision of state services for issuing and replacement of passports of the citizen of the Russian Federation, the identity of the citizen of the Russian Federation on the territory of the Russian Federation: order of the Ministry of Internal Affairs of Russia no. 851 of November 13, 2017. *Official Internet portal of legal information*. Available at: <http://www.pravo.gov.ru/>.
14. Ryazanov V.V., Krivosheev N.A., Vladimirova O.A. On the mechanism for execution of alternative types of criminal penalties in Russia on the example of compulsory and correctional work. In: *Problemy i perspektivy razvitiya ugolovno-ispolnitel'noy sistemy Rossiya v sovremennuyu epokhu: materialy Vserossiiskoy nauchnoy konferentsii ad'yunktov, aspirantov, kursantov i studentov s mezhdunarodnym uchastiem (24 aprelya 2020 g.)* [Problems and prospects of development of the penal system of Russia at the present stage: proceedings of the all-Russian scientific conference of adjuncts, postgraduates, cadets and students with international participation (April 24, 2020)]. In three parts. Part 3. Samara: Samarskiy yuridicheskiy institut FSIN Rossii, 2020. Pp. 118–121. (In Russ.).
15. Summary statistical data on the state of criminal records in Russia for the 1st half of 2020 no. 10.1 "A report on the number of persons brought to criminal responsibility and types of criminal punishment". *Judicial Department at the Supreme Court of the Russian Federation: official website*. Available at: <http://www.cdep.ru/index.php?id=79&item=5460> (accessed January 21, 2021). (In Russ.).
16. Tarabuev L.N., Solov'eva N.N. To the question of the execution of punishment in the form of correctional labor. In: *Vuzovskaya nauka – regionu: materialy XIV Vserossiiskoy nauchnoy konferentsii* [University science – to the region: proceedings of the 14th all-Russian scientific conference]. Vologda: VoGU, 2016. Pp. 436–438. (In Russ.).
17. Tarabuev L.N., Krasotkin P.N. Some questions of the practice of execution of punishment in the form of correctional labor. *Vestnik instituta: prestuplenie, nakazanie, ispravlenie = Institute Bulletin: Crime, Punishment, Correction*, 2016, no. 1 (33), pp. 62–66. (In Russ.).
18. Tarabuev L.N. *Organizatsiya i pravovye osnovy deyatel'nosti ugolovno-ispolnitel'nykh inspektorskiykh i po ispolneniyu nakazaniya v vide ispravitel'nykh rabot: dissertatsiya na soiskanie uchenoystepeni kandidata yuridicheskikh nauk* [Organization and legal bases of the activities of probation inspectorates for the execution of punishment in the form of correctional labor: Candidate of Sciences (Law) dissertation]. Rostov-on-Don, 2018. 253 p.
19. Ustinov A.A. *Punishments in the form of compulsory work and correctional work: problems of legal regulation. In: IV Mezhdunarodnyy penitentsiyami forum "Prestuplenie, nakazanie, ispravlenie" (k 140-letiyu ugolovno-ispolnitel'noy sistemy Rossiya 85-letiyu Akademii FSIN Rossii): sbornik tezisov vystupleniy i dokladov uchastnikov (g. Ryazan', 20–22 noyabrya 2019 g.)* [4th international penitentiary forum "Crime, punishment, correction" (to the 140th anniversary of the penal system of Russia and the 85th anniversary of the Academy of the Federal Penitentiary Service of Russia): collection of abstracts of speeches and reports of participants (Ryazan, November 20–22, 2019)]. In 10 volumes. Volume 3. Ryazan: Akademiya FSIN Rossii, 2019. Pp. 338–343. (In Russ.).
20. Khismatullina L., Safarov V. Problems of the imposition and implementation of correctional work in relation to minors. *Modern Science*, 2020, no. 5-2, pp. 226–230. (In Russ.).
21. Chernysheva D.V. *Organizatsionnyye pravovye osnovy deyatel'nosti ugolovno-ispolnitel'nykh inspektorskiykh i po privlecheniyu osuzhdennykh k otbyvaniyu obyazatel'nykh ispravitel'nykh rabot: dissertatsiya na soiskanie uchenoystepeni kandidata yuridicheskikh nauk* [Organizational and legal bases of activity of probation inspectorates to engage convicted sentenced to compulsory and correctional work: Candidate of Sciences (Law) dissertation]. Ryazan, 2010. 225 p.

## СВЕДЕНИЯ ОБ АВТОРЕ / INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

**ЛЕОНИД НИКОЛАЕВИЧ ТАРАБУЕВ** – кандидат юридических наук, старший преподаватель кафедры боевой и тактико-специальной подготовки инженерно-экономического факультета Вологодского института права и экономики ФСИИ России, г. Вологда, Российская Федерация. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-3372-9810>, e-mail: tarabuev@list.ru

**LEONID N. TARABUEV** – Candidate of Sciences (Law), senior lecturer at the Department of Combat and Tactical-Special Training of the Faculty of Engineering and Economics, Vologda Institute of Law and Economics of FSIN Russia, Vologda, Russian Federation. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-3372-9810>, e-mail: tarabuev@list.ru

Статья поступила 12.01.2021



## Проблемы отечественного оперативно-розыскного законодательства и предложения по их разрешению с учетом опыта некоторых стран СНГ

**А. В. АГАРКОВ**

Владимирский юридический институт ФСИН России, г. Владимир, Российская Федерация

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-5326-9757>, e-mail: oper72.kum@mail.ru

### Реферат

*Введение:* как показывают правоприменительная практика и научные исследования в области теории оперативно-розыскной деятельности, в современном оперативно-розыском законодательстве России существует значительное количество правовых пробелов и противоречий. В статье осуществлен научный анализ ряда проблемных вопросов нормативного правового регулирования оперативно-розыскной деятельности, осуществляемой в Российской Федерации, причем акцент сделан на функционировании оперативных подразделений уголовно-исполнительной системы Российской Федерации. *Цель:* на основе обобщения оперативно-розыскного законодательства стран СНГ, анализа работ ряда ученых, разрабатывающих проблемы теории оперативно-розыскной деятельности, нормативной правовой базы деятельности оперативных подразделений выработать предложения по совершенствованию отечественного оперативно-розыскного законодательства. *Методы:* сравнительно-правовой, теоретические методы формальной и диалектической логики, частнонаучные методы: юридико-догматический и метод толкования правовых норм. *Результаты:* в качестве основных проблем в статье рассматриваются несоответствие закрепленной в законе цели оперативно-розыскной деятельности как правоприменительной практике, так и законодательно определенным ее задачам, отсутствие ряда значимых задач, а также оснований для проведения оперативно-розыскных мероприятий оперативными подразделениями уголовно-исполнительной системы, отсутствие правовой регламентации содержания и порядка осуществления оперативно-розыскных мероприятий. В качестве иллюстрации имеющих недостатки научному анализу подвергнуты наиболее распространенные оперативно-розыскные мероприятия – опрос и наведение справок. В результате изучения оперативно-розыскных законов ряда государств, входящих в СНГ, обнаружены регламентирующие оперативно-розыскную деятельность в пенитенциарной системе нормы, использование которых, по нашему мнению, возможно в отечественных реалиях. Исходя из этого, вносятся предложения по совершенствованию правового регулирования оперативно-розыскной деятельности, в частности, путем раскрытия понятия каждого оперативно-розыскного мероприятия в нормах оперативно-розыскного закона. *Выводы:* в статье разработаны и обоснованы предложения по совершенствованию отечественного оперативно-розыскного закона и делается вывод о необходимости коренного преобразования законодательного регулирования оперативно-розыскной деятельности в России путем принятия соответствующего кодекса.

**Ключевые слова:** оперативно-розыскная деятельность; оперативно-розыскные мероприятия; недостатки; проблемы; оперативно-розыскной закон; теория оперативно-розыскной деятельности; оперативно-розыскной кодекс.

12.00.12 – Криминалистика; судебно-экспертная деятельность; оперативно-розыскная деятельность (юридические науки).

Для цитирования: Агарков А. В. Проблемы отечественного оперативно-розыскного законодательства и предложения по их разрешению с учетом опыта некоторых стран СНГ. *Пенитенциарная наука*, 2021, т. 15, № 1 (53), с. 85–95. DOI 10.46741/2686-9764-2021-15-1-85-95.

## Russian Law Enforcement Intelligence-Gathering Legislation: Problems and Ways to Address Them, Taking into Account the Experience of Some CIS Countries

**ALEKSEI V. AGARKOV**

Vladimir Law Institute of the Federal Penitentiary Service of Russia, Vladimir, Russian Federation

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-5326-9757>, e-mail: [oper72.kum@mail.ru](mailto:oper72.kum@mail.ru)

**Abstract.** *Introduction:* law enforcement practice and scientific research in the field of the theory of intelligence-gathering activities prove that current Russian intelligence-gathering legislation contains quite a few legal gaps and contradictions. The article provides a scientific analysis of a number of problematic issues concerning legal regulation of intelligence-gathering activities conducted in the Russian Federation, with an emphasis on the functioning of operational units of the penal system of the Russian Federation. *Aim:* to work out proposals to improve national intelligence-gathering legislation by reviewing intelligence-gathering legislation of CIS countries, analyzing the works of scientists on the theory of intelligence-gathering activities and regulatory framework for the work of operational units. *Methods:* comparative legal method, theoretical methods of formal and dialectical logic, specific scientific methods: legal-dogmatic method, interpretation of legal norms. *Results:* the article considers the inconsistency between the purpose of intelligence-gathering activities enacted in law and both the law enforcement practice and its legally defined tasks, the absence of a number of significant tasks, as well as the grounds for conducting intelligence-gathering activities by operational units of the penal system, the lack of legal regulation of the content of intelligence-gathering activities and their procedure. To prove the existence of these shortcomings, we analyze the most common intelligence-gathering measures such as questioning and inquiries. Having studied intelligence-gathering laws of several CIS countries we found some norms regulating intelligence-gathering activities in the penitentiary system, the use of which, in our opinion, is possible in Russian context. Based on this, we make proposals to improve legal regulation of intelligence-gathering activities, in particular, by disclosing the concept of each intelligence-gathering activity in the norms of intelligence-gathering law. *Conclusions:* the article develops and substantiates proposals for improving Russia's intelligence-gathering law and concludes that it is necessary to transform fundamentally the legislative regulation of intelligence-gathering activities in Russia by adopting the appropriate code.

**Keywords:** intelligence-gathering activities; intelligence-gathering measures; shortcomings; problems; intelligence-gathering law; theory of intelligence-gathering activities; intelligence-gathering code.

12.00.12 – Criminalistics; forensic activities; intelligence-gathering activities.

**For citation:** Agarkov A.V. Russian law enforcement intelligence-gathering legislation: problems and ways to address them, taking into account the experience of some CIS countries. *Penitentiary Science*, 2021, vol. 15, no. 1 (53), pp. 85–95. DOI 10.46741/2686-9764-2021-15-1-85-95.

### Введение

В научных публикациях неоднократно отмечалось, что существующее оперативно-розыскное законодательство несовершенно, в том числе в части регулирования основы оперативно-розыскной деятельности (ОРД) – осуществления оперативно-розыскных мероприятий (ОРМ) [1; 2; 3; 17]. Учеными постоянно предлагались и предлагаются пути улучшения оперативно-розыскного закона, однако поддержки законодателя данные разработки, к сожалению, не

находят. В 2015 г. была предпринята попытка кардинально разрешить существующую ситуацию путем принятия нового федерального закона – оперативно-розыскного кодекса [7], однако в связи с несовершенством представленного проекта эта инициатива была отвергнута на этапе согласования с заинтересованными министерствами и ведомствами – субъектами оперативно-розыскной деятельности.

Исходя из сказанного выше, мы считаем целесообразным предпринять попытку

краткого анализа основных проблем оперативно-розыскного законодательства, рассматривая их в том числе применительно к деятельности оперативных подразделений уголовно-исполнительной системы Российской Федерации (далее – УИС). Прежде всего необходимо обозначить терминологическую проблему, существование которой может повлиять на результаты юридической оценки судом результатов оперативно-розыскной деятельности. Речь идет о правописании. К сожалению, даже в этом аспекте имеются сложности, способные вызвать юридические последствия. Как известно, Федеральный закон от 12.08.1995 № 144-ФЗ «Об оперативно-розыскной деятельности» (далее – ФЗ «Об ОРД») содержит фундаментальное понятие «оперативно-розыскная деятельность» в написании через букву «о». Указанный вариант написания является традиционным и используется во всей научной и учебной литературе по ОРД, изданной до начала XXI в. Вместе с тем в 2006 г. главный редактор журнала «Оперативник (сыщик)» профессор А. Ю. Шумилов, отвечая на вопросы читателей, опубликовал пояснение справочной службы русского языка, гласящее, что написание «разыскной» получило закрепление в качестве нормативного в «Русском орфографическом словаре» 1999 г., а также «Большом толковом словаре русского языка» 2001 г. Следует писать «разыскной», «разыскник», «оперативно-разыскной» и т. д. Эта публикация послужила отправной точкой для широкой дискуссии среди юристов, разделившихся на сторонников традиционного и нового вариантов. Проблема осложнилась тем, что законодатель, не изменив написания в ФЗ «Об ОРД», стал в других законах использовать новый вариант. Так, ст. 12 Федерального закона от 07.02.2011 № 3-ФЗ «О полиции» предусматривает обязанность полиции «осуществлять оперативно-розыскную деятельность», в 2014 г. ст. 65 Федерального закона от 02.10.2007 № 229-ФЗ «Об исполнительном производстве» была дополнена ч. 1.1, в содержании которой использовался термин «исполнительно-розыскные действия». Нам видится необходимым пояснить свою позицию относительно правильности написания этого слова: опираясь на мнения специалистов в области как русского языка [10], так и юриспруденции [19], мы считаем предпочтительным написание «оперативно-разыскной», однако использовать его представляется возможным

лишь после внесения соответствующих изменений в ФЗ «Об ОРД».

*Проблемные вопросы современного законодательного регулирования целей и задач оперативно-розыскной деятельности*

Основным постулатом современной оперативно-розыскной деятельности является закрепленная в ст. 1 ФЗ «Об ОРД» ее цель – защита человека и гражданина, общества и государства от преступных посягательств. Анализируя иные нормы ФЗ «Об ОРД», а также актуальную практику деятельности оперативных подразделений, приходится констатировать, что современная цель ОРД намного шире указанной. Так, внимательное изучение ст. 2 ФЗ «Об ОРД» «Задачи оперативно-розыскной деятельности» дает нам кроме задач, имеющих отношение к борьбе с преступностью, розыск без вести пропавших, добывание информации о событиях или действиях (бездействии), создающих угрозу безопасности Российской Федерации, установление имущества, подлежащего конфискации. Подчеркнем, что мы несколько не сомневаемся в важности и значимости перечисленных задач, однако не можем не указать на выявленное нами несоответствие.

При этом, рассматривая законодательное регулирование задач современной оперативно-розыскной деятельности в Российской Федерации, нельзя не отметить, что их перечень, предусмотренный ст. 2 ФЗ «Об ОРД», не только не отражает фактически сложившуюся и одобряемую решениями судов правоприменительную практику, но и противоречит ряду статей непосредственно ФЗ «Об ОРД», а также иных действующих федеральных законов. Представляется целесообразным еще раз обратить внимание читателя на то, что указанный перечень лапидарен и включает задачи, направленные на противодействие преступности, розыск различных категорий лиц (среди которых, однако, нет осужденных), добывание информации о событиях или действиях (бездействии), создающих угрозу безопасности России, а также нехарактерную для большинства правоохранительных органов задачу установления подлежащего конфискации имущества.

Обосновывая приведенные выше тезисы, следует затронуть следующие аспекты. Во-первых, основания проведения оперативно-розыскных мероприятий, приведенные в

ст. 7 ФЗ «Об ОРД», намного шире указанных задач и включают в себя основания, как действительно связанные с перечисленными задачами, так и выходящие за их пределы. Так, по нашему мнению, не соответствуют ст. 2 ФЗ «Об ОРД» основания, предусмотренные ч. 2 и 3 ст. 7 ФЗ «Об ОРД». Речь в них идет об оперативно-проверочной работе, заключающейся в сборе сведений о благонадежности различных категорий лиц, а также проверке сведений, представленных гражданами, замещающими либо претендующими на замещение ряда должностей государственной, муниципальной и иной службы.

Еще одним проблемным, на наш взгляд, моментом является противоречие между ФЗ «Об ОРД» и ст. 84 УИК РФ, устанавливающей задачи оперативно-розыскной деятельности в исправительных учреждениях. Значимые отличия от ФЗ «Об ОРД», как представляется, содержат задачи обеспечения личной безопасности различных категорий лиц, противодействие совершению нарушений режима содержания, розыск совершивших побег осужденных. При этом особо следует подчеркнуть, что нарушения установленного порядка отбывания наказания преступлениями не являются, следовательно, задача борьбы с ними ст. 1, 2, 7 ФЗ «Об ОРД» не предусмотрена, что делает невозможным проведение оперативно-розыскных мероприятий для ее решения. Таким образом, существует ситуация, в которой есть «мишень» (нарушения установленного порядка отбывания наказания), есть необходимость «стрельбы» (ст. 84 УИК РФ), есть «оружие» (ОРД), но нет «патронов» (оснований для проведения ОРМ).

Мнение о необходимости устранения данного недостатка сформировалось у ряда ученых, разрабатывающих оперативно-розыскную проблематику. Указанная проблема не нова: еще в 1994 г. об этом писали Н. Н. Васильев и А. Ф. Кваша, предлагая дополнить ст. 7 ФЗ «Об ОРД» частью, устанавливающей такое основание для проведения оперативно-розыскных мероприятий, как необходимость добывания информации, использование которой обеспечивает правопорядок и законность в пенитенциарных учреждениях [6]; в 2006 г. на ней акцентировал внимание профессор К. К. Горяинов [4]; в 2012 г. профессор В. М. Аتماжитов указывал, что «борьба с преступностью действительно является важнейшей, но не единственной

составляющей цели такой деятельности. В процессе ее осуществления нередко решаются также задачи, выходящие за рамки непосредственно борьбы с преступностью. К таким задачам, в частности, относятся... поддержание в исправительных учреждениях режима, установленного уголовно-исполнительным законодательством...» [2]. Однако за прошедшие годы положение не изменилось. Таким образом, следует констатировать, что в настоящее время в отношении правовой базы деятельности оперативных подразделений УИС сложилась ситуация, когда существует задача, но отсутствует зафиксированный в законодательстве механизм ее решения.

Более того, аналогичная проблема возникает при реализации положений ст. 18.1 УИК РФ, предусматривающей, что ОРД при исполнении наказаний, не связанных с отбыванием лишения свободы, осуществляется оперативными подразделениями уголовно-исполнительной системы Российской Федерации самостоятельно или во взаимодействии с иными субъектами ОРД, а розыск лиц, уклоняющихся от таких наказаний, производится оперативными подразделениями УИС. Исходя из отсутствия иных норм, очевидно, что ОРД в отношении данной категории осужденных возможно осуществлять, в соответствии с ФЗ «Об ОРД», лишь для решения задачи выявления, предупреждения, пресечения и раскрытия преступлений, причем уклонение осужденного от отбывания основного наказания, не предусматривающего лишения свободы, преступлением не является. Исключение, в соответствии со ст. 314 Уголовного кодекса Российской Федерации, составляет лишь злостное уклонение от отбывания наказания в виде ограничения свободы.

Исследуя пути решения обозначенной проблемы, мы обратились к оперативно-розыскному законодательству ряда государств стран СНГ, так как после распада СССР составлявшие его республики пошли каждая по своему пути, в том числе и в области законодательного регулирования ОРД, нарабатывая при этом заслуживающий внимания опыт.

Рассматривая нормы Закона Республики Казахстан от 15.09.1994 № 154-ХІІІ «Об оперативно-розыскной деятельности», можно обнаружить, что задачи ОРД в этом государстве значительно шире тех, что предусмотрены российским оперативно-розыск-

ным законом, и направлены они не только на борьбу с преступностью. Так, одной из них выступает обеспечение установленного режима и безопасности лиц в пенитенциарных учреждениях. Кроме того, положительным моментом, выгодно отличающим казахстанское оперативно-розыскное законодательство, нам представляется отражение в нем таких задач, аналогичные которым в России либо закреплены в иных, кроме ФЗ «Об ОРД», законах (например, обеспечение безопасности охраняемых лиц), либо не урегулированы вообще (обеспечение защиты государственной или иной охраняемой законом тайны, в том числе коммерческой, и др.) [9].

Интересны задачи, определенные оперативно-розыскным законодательством Республики Беларусь. Они, в отличие от аналогичных российских норм, предусматривают следующие актуальные и для нашей страны позиции: розыск осужденных, идентификацию неопознанных трупов, установление персональных данных граждан, которые не могут сообщить сведения о себе, обеспечение безопасности конфиденентов, их близких, иных граждан в соответствии с законодательством, упоминавшуюся нами выше оперативно-проверочную работу, а также защиту государственных секретов [8]. Вышеизложенное показывает, что белорусский закон предусматривает задачи, во многом соотносящиеся с содержащимися в ФЗ «Об ОРД» основаниями для проведения ОРМ, однако не входящие в перечень задач, решаемых ОРД в России. Вместе с тем белорусским законодателем не закреплено в качестве задачи ОРД обеспечение установленного порядка режима содержания в местах лишения свободы.

Предпринятый нами анализ оперативно-розыскного законодательства Азербайджанской Республики, Республики Кыргызстан, Республики Молдова, Республики Таджикистан показал, что установленные соответствующими законами перечни задач ОРД несколько шире отечественных: в большинстве случаев они включают розыск пропавших без вести граждан, а также обеспечение охраны государственной границы, противодействие разведывательно-подрывной деятельности специальных служб иностранных государств и др. Вместе с тем задача обеспечения установленного режима в местах лишения свободы в оперативно-розыскном законодательстве упомянутых государств отражения не получила

(исключение составляет закон «Об ОРД» Республики Армении, декларирующий в качестве цели ОРД защиту от *противоправных* (курсив наш. – А. А.) посягательств, а также предусматривающий среди задач<sup>1</sup> ОРД «обеспечение нормальной деятельности уголовно-исполнительных учреждений»).

*Пробелы правовой регламентации осуществления оперативно-розыскных мероприятий*

Продолжая анализ норм существующего оперативно-розыскного закона, нельзя не остановиться на нормах ст. 6 ФЗ «Об ОРД» «Оперативно-розыскные мероприятия». Часть 1 содержит исчерпывающий перечень ОРМ, разрешенных для проведения в Российской Федерации, однако не включает ни понятия оперативно-розыскного мероприятия, ни расшифровки содержания перечисленных ОРМ. Результатом этого становится возможность произвольно толковать нормы ФЗ «Об ОРД» в части понимания способов осуществления ОРД, так как в соответствии со ст. 1 ФЗ «Об ОРД» ОРД осуществляется посредством проведения ОРМ. Как отмечают И. Д. Шатохин и А. Е. Чечетин, одной из распространенных проблем, поднимаемых в жалобах граждан в Конституционный Суд Российской Федерации, является неопределенность норм, регламентирующих проведение ОРМ, прежде всего ст. 6 ФЗ «Об ОРД» [15, с. 64].

Вновь возвращаясь к оперативно-розыскному законодательству стран СНГ, заметим, что законы Казахстана и Таджикистана раскрывают содержание каждого ОРМ в ст. 1, где приводятся определения основных понятий (заметим, кстати, что, по нашему мнению, аналогичная статья была бы весьма востребована и в отечественном оперативно-розыскном законе). В законе «Об оперативно-розыскной деятельности» Кыргызской Республики основные понятия, включая содержание ОРМ, даются в ст. 2. Законы «Об оперативно-розыскной деятельности» Республики Армении и Республики Беларуси раскрывают содержание ОРМ в соответствующих нормах, рассматривающих ОРМ.

<sup>1</sup> Статья 4 закона «Об ОРД» Республики Армении носит название «Цели оперативно-розыскной деятельности», однако, исходя из того, что цель уже сформулирована в ст. 3 указанного закона, а также из того, что ст. 4 включает в себя 16 пунктов, и учитывая возможность недостаточно точного перевода, мы сочли допустимым использовать (по аналогии с отечественным оперативно-розыскным законом) более точное понятие – задачи.

Проблема отсутствия законодательных определений ОРМ неоднократно поднималась в научной печати [13; 20], однако, несмотря на это, законодатель ее игнорирует. Заметим, что полное отсутствие регламентации проведения ОРМ влечет за собой вопросы, ответы на которые дает исключительно правоприменительная и судебная практика, что не может являться допустимым в столь значимой сфере, связанной в числе прочего с ограничением прав и свобод человека и гражданина.

При исследовании ОРМ «опрос», названного первым в ч. 1 ст. 6 ФЗ «Об ОРД», возникают следующие вопросы: возможно ли проведение опроса без согласия опрашиваемого лица? необходимо ли разъяснять опрашиваемому лицу содержание ст. 51 Конституции Российской Федерации? следует ли обеспечивать участие адвоката (защитника), если на его участии настаивает опрашиваемый? возможно ли использование результатов опроса в качестве доказательства в уголовном судопроизводстве? Кроме того, следует напомнить, что ОРД, согласно ст. 1 ФЗ «Об ОРД», может осуществляться гласно и негласно, а потому дополним приведенный перечень вопросов: возможно ли проведение опроса опосредованно? Эта проблема не надумана, а имеет прямое практическое значение, так как в современном мире возможны и видеосвязь, и обмен текстовыми и графическими сообщениями с помощью специальных компьютерных программ (Skype, Zoom, Viber, WhatsApp и др.). Соответственно: является ли опросом обмен текстовыми сообщениями в режиме реального времени? с паузами между репликами до нескольких часов? имеет ли право один из собеседников предоставить материалы такого опроса в качестве доказательства, не имея судебного решения на проведение опроса?

Еще раз подчеркнем, что, отвечая на указанные вопросы, мы лишь выразим авторскую точку зрения, тогда как, по нашему мнению, исчерпывающие заключения по данной проблеме должны содержаться в оперативно-розыскном законодательстве. Итак, мы считаем, что проведение гласного опроса возможно лишь с согласия опрашиваемого, выраженного устно или письменно. При этом ст. 51 Конституции Российской Федерации должна быть разъяснена опрашиваемому, но только в том случае, если опрос проводится без зашифровки цели

и оформляется письменным объяснением лица либо фиксируется с помощью видео-, аудиотехники. Только при соблюдении указанных условий, по нашему мнению, материалы опроса могут быть впоследствии использованы в уголовном судопроизводстве. Если при этом опрашиваемый настаивает на участии в опросе адвоката (защитника), то это участие следует обеспечить, также как и в случаях, не предполагающих введения результатов опроса в уголовный процесс (исключительно при инициативе опрашиваемого лица). Отвечая на следующий вопрос, следует повториться, что в связи с развитием коммуникационных технологий в настоящее время представляется неприемлемым сводить опрос лишь к беседе (и тем более непосредственной беседе), исходя из понимания беседы как межличностного речевого общения. В этом случае остаются вне поля, очерчиваемого многими существующими в научной литературе определениями опроса, такие формы общения, как диалоги, ведущиеся с помощью социальных сетей, электронной почты, sms-сообщений, специализированных компьютерных программ, обеспечивающих зрительное, слуховое общение собеседников, находящихся вне пределов прямой видимости друг друга, а также поддерживающих возможность письменного общения пользователей. Что же касается использования материалов опосредованного опроса в качестве доказательства, то следует признать, что в случае отсутствия письменного согласия опрошенного лица в настоящее время необходимо получать судебное решение на его проведение (как бы непривычно это ни звучало для правоприменителей). Проблема заключается в том, что в соответствии с решением Конституционного Суда Российской Федерации «информацией, составляющей... тайну телефонных переговоров, считаются любые сведения, передаваемые, сохраняемые и устанавливаемые с помощью телефонной аппаратуры» [11]. Учитывая, что подавляющее большинство так называемых мессенджеров используется на устройствах, с помощью которых ведутся телефонные переговоры, мы приходим к выводу, что содержание такого опроса составляет тайну телефонных переговоров. При этом следует подчеркнуть, что возможность использования в качестве доказательства результатов опроса, в том числе опосредованного и проведенного

оперативным сотрудником без расшифровки принадлежности к оперативным подразделениям, необходимо закрепить в оперативно-розыскном законе.

Не меньшее количество вопросов возникает при анализе содержания следующего по порядку ФЗ «Об ОРД» ОРМ – наведения справок. Главные из них: как понимать содержание данного мероприятия? где закреплена обязанность должностных лиц и граждан отвечать на запросы субъектов ОРД? требуется ли судебная санкция на запрос сведений в банковских организациях, учреждениях здравоохранения, у нотариусов, в налоговых органах, изучение сведений, содержащихся в страницах социальных сетей, доступ к которым ограничен (и является ли это составом рассматриваемого ОРМ)?

Предпримем попытку ответить на эти вопросы. Итак, по нашему мнению, наведение справок – изучение оперативной информации, получаемой тремя путями, два из которых могут считаться классическими в связи с их постоянным упоминанием в научной литературе: изучение носителей информации, к которым имеется постоянный или временный доступ, и направление запросов гражданам и организациям. Следует особо отметить, что именно эта форма получила косвенное закрепление в ст. 12.1 ФЗ «Об ОРД», содержание которой будет рассмотрено ниже. Вместе с тем хотелось бы еще раз подчеркнуть, что наше время – время постоянного технического прогресса, за которым не всегда успевают отечественное законодательство и ведомственные акты. Исходя из сказанного, мы считаем необходимым выделить еще одну форму проведения рассматриваемого ОРМ – использование поисковых запросов в различных электронных информационных сетях, в первую очередь в сети Интернет. «Всемирная паутина» является хранилищем гигантского количества информации, получение доступа к которой – вопрос умения и техники. Вместе с тем, по нашему мнению, осуществление посредством технических и программных средств доступа к закрытой для всех пользователей странице социальной сети образует состав уже иного ОРМ – получения компьютерной информации, для проведения которого требуется судебное санкционирование.

Продолжая анализ правовых проблем ОРМ «наведение справок», мы должны указать на существующую правовую коллизию.

С одной стороны, в ст. 8 ФЗ «Об ОРД» «Условия проведения оперативно-розыскных мероприятий» приведен исчерпывающий список прав граждан, которые могут быть ограничены в ходе ОРД: тайна переписки, телефонных переговоров, почтовых, телеграфных и иных сообщений, право на неприкосновенность жилища. Однако ч. 5 ст. 26 «Банковская тайна» Федерального закона от 02.12.1990 № 395-1 «О банках и банковской деятельности» содержит предписание о том, что «справки по операциям и счетам юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, по операциям, счетам и вкладам физических лиц выдаются на основании *судебного решения* (курсив наш. – А. А.) кредитной организацией должностным лицам органов, уполномоченных осуществлять оперативно-розыскную деятельность<sup>1</sup>, при выполнении ими функций по выявлению, предупреждению и пресечению преступлений». Из анализа данной нормы следует, что указанные сведения могут быть предоставлены лишь при решении одной из четырех задач, предусмотренных ст. 2 ФЗ «Об ОРД», и не предоставляются при решении иных задач, например рассмотренной нами выше задачи оперативных подразделений УИС по противодействию совершению нарушений режима содержания. Разрешение существующей коллизии, по нашему мнению, возможно лишь путем изменения норм оперативно-розыскного закона. Что же касается правового режима доступа к иным сведениям закрытого характера, составляющим врачебную, налоговую, нотариальную и иные виды тайн, предусмотренных отечественным законодательством, то его отсутствие свидетельствует о существовании правового пробела, устранимого лишь путем внесения дополнений в оперативно-розыскный закон. При этом на сегодняшний день оперативные подразделения в основном имеют доступ к указанным сведениям, который обеспечивается в зависимости от практики, сложившейся в конкретном регионе.

Необходимо выделить еще один значимый, по нашему мнению, аспект: отечественное законодательство не содержит санкций за нарушение норм ФЗ «Об ОРД». Преступившие его должностные лица привлекаются к дисциплинарной или уголовной ответственности (если в их действиях

<sup>1</sup> Еще один пример второго варианта написания термина «розыскной».

содержится самостоятельный состав преступления), тогда как граждане в такой же ситуации к существующим видам ответственности привлечены быть не могут, что говорит об исключительной добровольности действий последних в сфере оперативно-розыскных правоотношений. В этой связи несколько необоснованным с правовой точки зрения представляется внесенный законодателем 30.12.2020 запрет на разглашение сведений об осуществлении оперативно-розыскной деятельности (ст. 12.1 ФЗ «Об ОРД»): «Сведения, содержащиеся в запросах, направляемых гражданам и организациям в процессе осуществления оперативно-розыскной деятельности, не подлежат разглашению»<sup>1</sup>. Более того, в связи с отсутствием определения ОРМ «наведение справок» (и, возможно, по воле законодателя) отсутствует обязанность граждан и организаций отвечать на поступившие им от оперативных подразделений запросы.

К сожалению, при рассмотрении каждого ОРМ возможно выделить массу подобных правовых проблем, в связи с чем, продемонстрировав это на двух примерах, мы считаем необходимым обратить внимание читателя еще на один значимый с точки зрения обеспечения прав и свобод человека и гражданина аспект – принуждение при проведении ОРМ. Как и некоторые другие перечисленные нами выше, этот вопрос неоднократно поднимался различными учеными [5; 12, с. 62; 14; 18, с. 106], однако не нашел своего законодательного закрепления. Суть проблемы заключается в следующем: ряд правоприменителей, руководствуясь положением ст. 1 ФЗ «Об ОРД» о том, что ОРД может осуществляться гласно и негласно, организуют гласное проведение ОРМ (разумеется, без согласия лиц, в отношении которых проводятся ОРМ). В этом в ряде случаев участвуют некие представители общественности, выполняющие функцию не предусмотренных ФЗ «Об ОРД» понятых. Норма ч. 2 ст. 15 ФЗ «Об ОРД» регламентирует порядок оформления изымаемых при проведении гласных ОРМ документов, предметов, материалов, что позволило не только правоприменителям, но и части ученых [16] прийти к выводу о законности указанных действий. В результате происходит подмена предусмотренных уголовно-процессуальным законом следственных действий неким суррогатом,

<sup>1</sup> При условии отсутствия в них сведений, составляющих государственную тайну.

не отвечающим требованиям законности. Вместе с тем приходится констатировать, что суд не только не запрещает указанную деятельность, но и принимает полученные таким образом сведения в качестве доказательств. Мы категорически отвергаем подобную практику, соглашаясь с однозначно выраженной позицией профессоров А. Е. Чечетина [14] и В. К. Зникина [5]: гласные ОРМ не могут и не должны подменять собой следственные действия.

Вместе с тем могут иметь место случаи, при которых проведение гласных ОРМ, в том числе с изъятием чего-либо, необходимо. По нашему мнению, это возможно в двух вариантах: при наличии недвусмысленно выраженного согласия лица или при получении судебного разрешения. В обеих ситуациях для обеспечения законности необходимо участие лиц, которые впоследствии могут дать показания в суде о том, что они видели и слышали в ходе ОРМ. Как уже отмечалось, действующий оперативно-розыскной закон не предусматривает такого участия, поэтому правоприменители именуют данных лиц по-разному: присутствующие лица, представители общественности и др. Полагаем, необходимо законодательно определить их статус и функции при проведении гласных ОРМ.

#### *Заключение*

Резюмируя все вышесказанное, мы считаем необходимым отметить следующее.

Нами, в том числе на основе анализа работ иных ученых, были выделены лишь некоторые проблемы современного оперативно-розыскного закона. Очевидно, что устранить их путем внесения разовых изменений в действующий ФЗ «Об ОРД» невозможно, требуется комплексный научный подход к разработке и принятию нового закона, который бы регламентировал многочисленные аспекты оперативно-розыскной деятельности, не вторгаясь при этом в ее тактику. Здесь необходимо соблюсти баланс интересов, с одной стороны, обеспечивая в правоприменительной практике заявленные в Конституции Российской Федерации и ФЗ «Об ОРД» принципы законности и уважения прав и свобод человека и гражданина, с другой – не лишая оперативные подразделения возможности как использовать оперативно-розыскные силы, средства и методы, так и законным путем добывать доказательства для последующего использования в уголовном судопроизводстве.

Представляется, что сделать это возможно лишь путем разработки и принятия нового закона – оперативно-розыскного кодекса. Такая попытка уже предпринималась профессором В. Ф. Луговиком [7]. Разработанный им проект указанного кодекса был внесен в Государственную Думу Российской Федерации, однако не нашел поддержки со стороны министерств и ведомств, уполномоченных на осуществление ОРД.

В результате субъективного анализа современного состояния совершенствования оперативно-розыскного законодательства нам видится возможным обозначить следующую негативную тенденцию: учеными, в том числе имеющими значительный научный опыт и авторитет, выявляются, обосновываются с учетом существующей правоприменительной практики и отражаются в научной литературе значимые проблемы законодательного регулирования ОРД, ими же в ходе научной дискуссии вырабатываются значимые пути разрешения выявленных проблем, которые также становятся предметом публикаций в профильных изданиях, однако законодателем указанные работы игнорируются, а вносимые им изменения, как и стратегия разработки оперативно-розыскного закона, носят точечный характер, причем закрытый от научной общественности. Таким образом, налицо разрыв науки с законодательной практикой, не востребо-

ванность имеющихся научных разработок, что в существующих условиях представляется недопустимым.

#### *Выводы*

Исходя из всего вышесказанного, используя как опыт оперативно-розыскного законодательства стран СНГ, так и опубликованные ранее различными учеными научные работы, мы считаем возможным утверждать, что назрела необходимость значительного совершенствования российского оперативно-розыскного закона, в первую очередь в части регламентации оперативно-розыскных мероприятий. Представляется, что основными направлениями этой работы должны стать: учет практики осуществления оперативно-розыскной деятельности, результатов прокурорских проверок ее законности, позиции судов при рассмотрении дел с использованием результатов оперативно-розыскной деятельности, современные научные разработки в области законодательной регламентации ОРД, учитывающие зарубежный опыт.

Заметим, что мы ни в коей мере не претендуем на безапелляционность рассуждений. Вместе с тем, вновь привлекая внимание к поднятым в настоящей публикации проблемам, надеемся на возможность внесения давно назревших изменений в отечественный оперативно-розыскный закон.

#### **СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ**

1. Атмажитов, В. М. О законодательном регулировании оперативно-розыскной деятельности : научный доклад / В. М. Атмажитов, В. Г. Бобров. – Москва : ИД Шумилова И. И., 2003. – 23 с. – ISBN 5-89784-069-5.
2. Атмажитов, В. М. О сущности и правовой основе оперативно-розыскной деятельности : научный доклад / В. М. Атмажитов // Конституционно-правовые проблемы оперативно-розыскной деятельности : сборник материалов Всероссийского круглого стола (3 ноября 2011 г.) / составитель К. Б. Калиновский. – Москва : Петрополис, 2012. – С. 69–86. – ISBN 978-5-9676-0434-8.
3. Бобров, В. Г. О некоторых вопросах законодательного регулирования оперативно-розыскной деятельности / В. Г. Бобров // Полицейское право. – 2005. – № 2. – С. 75–83.
4. Горяинов, К. К. Некоторые направления развития оперативно-розыскной деятельности в уголовно-исполнительной системе / К. К. Горяинов // Оперативник (сыщик). – 2006. – № 1 (6). – С. 17–20.
5. Зникин, В. К. Гласное оперативно-розыскное мероприятие не может быть следственным действием / В. К. Зникин // Вестник Кузбасского института. – 2019. – № 4 (41). – С. 142–146.
6. Кваша, Ю. Ф. Основные направления (концепция) оперативно-розыскной деятельности оперативных подразделений органов и учреждений, исполняющих уголовные наказания : учебно-методические материалы по курсу «Организация и тактика ОРД органов, исполняющих наказания» / Ю. Ф. Кваша, Н. Н. Васильев. – Москва : Академия МВД России, 1994. – С. 22–23.
7. Луговик, В. Ф. Оперативно-розыскной кодекс Российской Федерации (авторский проект федерального закона) // Юридическая наука и правоохранительная практика. – 2015. – № 1 (31). – С. 109–135. – URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/operativno-rozysknoy-kodeks-rossiyskoy-federatsii-avtorskiy-proekt-federalnogo-zakona/viewer> (дата обращения: 06.01.2021).
8. Об оперативно-розыскной деятельности : закон Республики Беларусь // Национальный центр правовой информации Республики Беларусь «Эталон» : официальный сайт. – URL: <https://etalonline.by/document/?regnum=H11500307> (дата обращения: 24.01.2021).
9. Об оперативно-розыскной деятельности : закон Республики Казахстан от 15.09.1994 № 154-ХІІІ // Информационно-правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан : официальный сайт. – URL: [http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z940004000/\\_links](http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z940004000/_links) (дата обращения: 24.01.2021).
10. Оганесян, С. С. Как правильно писать «розыскной» или «розыскной»? / С. С. Оганесян // Актуальные вопросы совершенствования российского законодательства и деятельности уголовно-исполнительной си-

- стемы : сборник научных трудов / под редакцией Е. С. Ткаченко. – Владимир : ВЮИ ФСИН России, 2019. – С. 286–291.
11. Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 2 октября 2003 г. № 345-О «Об отказе в принятии к рассмотрению запроса Советского районного суда города Липецка о проверке конституционности части четвертой статьи 32 Федерального закона от 16 февраля 1995 года «О связи» // Оперативно-розыскные мероприятия: основания и условия их проведения : сборник решений Европейского Суда по правам человека, Конституционного и Верховного Судов Российской Федерации / составители К. К. Горяинов, Л. Е. Щетнёв. – Владимир : ВЮИ ФСИН России, 2017. – С. 48–50. – ISBN 978-5-93035-643-4.
  12. Федеральный закон «Об оперативно-розыскной деятельности» : научно-практический комментарий / В. В. Нилюков [и др.]. – Омск : Омский юридический институт МВД России, 1999. – 179 с. – ISBN 5-7998-0007-9.
  13. Чететин, А. Е. Актуальные проблемы теории оперативно-розыскных мероприятий : монография / А. Е. Чететин. – Москва : ИД Шумиловой И. И., 2006. – 180 с. – ISBN 5-89784-101-2.
  14. Чететин, А. Е. Современная оперативно-розыскная деятельность и принуждение / А. Е. Чететин // Оперативник (сыщик). – 2015. – № 1 (42). – С. 37–42.
  15. Шатохин, И. Д. Принцип уважения и соблюдения прав и свобод человека и гражданина в оперативно-розыскной деятельности : монография / И. Д. Шатохин, А. Е. Чететин. – Барнаул : Барнаульский юридический институт МВД России, 2020. – 206 с. – ISBN 978-5-94552-408-8.
  16. Шашин, Д. Г. Гласное обследование помещений, зданий, сооружений, участков местности и транспортных средств: некоторые проблемы правового регулирования и проведения / Д. Г. Шашин, А. В. Коршунов // Оперативник (сыщик). – 2016. – № 2 (47). – С. 25–29.
  17. Шумилов, А. Ю. О назревшей в теории проблеме разделения прежней оперативно-розыскной и современной оперативно-розыскной деятельности: взгляд сыскалога / А. Ю. Шумилов // Оперативник (сыщик). – 2014. – № 1 (38). – С. 8–17.
  18. Шумилов, А. Ю. Оперативно-розыскная наука в Российской Федерации : монография. В 3 томах. Том 1 / А. Ю. Шумилов. – Москва : ИД Шумиловой И. И., 2013–455 с. – ISBN 978-5-89784-184-4.
  19. Шумилов, А. Ю. Почему ныне должна быть буква «а», а не буква «о» в терминах «розыскной» и «оперативно-розыскной» / А. Ю. Шумилов // Оперативник (сыщик). – 2016. – № 3 (48). – С. 29–36.
  20. Шумилов, А. Ю. Юридические основы оперативно-розыскных мероприятий : учебное пособие / А. Ю. Шумилов. – Москва : Издатель Шумилова И. И., 1999. – 128 с. – ISBN 5-89784-018-0.

## REFERENCES

1. Atmazhitov V.M., Bobrov V.G. *O zakonodatel'nom regulirovanii operativno-rozysknoideyatel'nosti: nauchnyi doklad* [On the legislative regulation of intelligence-gathering activities: a scientific report]. Moscow: ID Shumilova I.I., 2003. 23 p.
2. Atmazhitov V.M. On the nature and legal basis of intelligence-gathering activities: a scientific report. In: *Konstitutsionno-pravovye problemy operativno-rozysknoideyatel'nosti: sbornik materialov Vserossiiskogo kruglogo stola (3 noyabrya 2011 g.)* [Constitutional and legal problems of intelligence-gathering activities: proceedings of the all-Russian round table (November 3, 2011)]. Compiled by K.B. Kalinovskii. Moscow: Petropolis, 2012. Pp. 69–86. (In Russ.).
3. Bobrov V.G. On some issues of legislative regulation of intelligence-gathering activities. *Politseiskoe pravo=Police Law*, 2005, no. 2, pp. 75–83. (In Russ.).
4. Goryainov K.K. Some directions of development of intelligence-gathering activities in the penal system. *Operativnik (syshchik)=Field Investigator (Detective)*, 2006, no. 1 (6), pp. 17–20. (In Russ.).
5. Znikin V.K. Public intelligence-gathering measure cannot be an investigative action. *Vestnik Kuzbasskogo instituta=Bulletin of the Kuzbass Institute*, 2019, no. 4 (41), pp. 142–146. (In Russ.).
6. Kvasha Yu.F., Vasil'ev N.N. *Osnovnye napravleniya (kontseptsiya) operativno-rozysknoi deyatel'nosti operativnykh podrazdelenii organov i uchrezhdenii, ispolnyayushchikh ugovolnye nakazaniya: uchebno-metodicheskie materialy po kursu "Organizatsiya i taktika ORD organov, ispolnyayushchikh nakazaniya"* [The main directions (concept) of intelligence-gathering activities of operational divisions of bodies and institutions executing criminal punishments: educational and methodological materials for the course "Organization and tactics of IGAs of bodies executing punishments"]. Moscow: Akademiya MVD Rossii, 1994. Pp. 22–23.
7. Lugovik V.F. The intelligence-gathering code of the Russian Federation (the author's draft of a federal law). *Yuridicheskaya nauka i pravookhranitel'naya praktika=Legal Science and Law Enforcement Practice*, 2015, no. 1 (31), pp. 109–135. Available at: <https://cyberleninka.ru/article/n/operativno-rozysknoy-kodeks-rossiyskoy-federatsii-avtorskiy-proekt-federalnogo-zakona/viewer> (accessed January 6, 2021).
8. On intelligence-gathering activities: the law of the Republic of Belarus. *Official website of "Etalon" – National Center for Legal Information of the Republic of Belarus*. Available at: <https://etalonline.by/document/?regnum=H11500307> (accessed January 24, 2021). (In Russ.).
9. On intelligence-gathering activities: the law of the Republic of Kazakhstan no. 154-XIII dated September 15, 1994. *Information and legal system of normative legal acts of the Republic of Kazakhstan: official website*. Available at: [http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z940004000/\\_links](http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z940004000/_links) (accessed January 24, 2021). (In Russ.).
10. Oganessian S.S. What spelling is correct: "розыскной" or "розыскной"? In: Ткаченко Е.С. (Ed.). *Aktual'nye voprosysovershenstvovaniya rossiiskogo zakonodatel'stva i deyatel'nosti ugovolno-ispolnitel'noi sistemy: sbornik nauchnykh trudov* [Topical issues of improving Russian legislation and the activities of the penal system: collection of scientific papers]. Vladimir: Vyul FSIN Rossii, 2019. P. 286–291. (In Russ.).
11. Decision of the Constitutional Court of the Russian Federation of October 2, 2003 no. 345-О "On refusal to accept for consideration the request of the Soviet District Court of the city of Lipetsk to verify the constitutionality of Part 4 of Article 32 of the Federal Law of February 16, 1995 "On Communication". In: *Operativno-rozysknye meropriyatiya: osnovaniya i usloviya ikh provedeniya: sbornik reshenii Evropeiskogo Suda po pravam cheloveka, Konstitutsionnogo i Verkhovnogo Suda Rossii* [Intelligence-gathering activities: grounds and conditions for their implementation: collection of decisions of the European Court of Human Rights, the Constitutional and Supreme Courts of the Russian Federation]. Compiled by K.K. Goryainov, L.E. Shchetnev. Vladimir: Vyul FSIN Rossii, 2017. Pp. 48–50.

12. Nikol'yuk V.V. et al. *Federal'nyi zakon "Ob operativno-rozysknoi deyatel'nosti": nauchno-prakticheskii kommentarii* [Federal law "On intelligence-gathering activities": scientific and practical commentary]. Omsk: Omsk iyyuridicheskii institut MVD Rossii, 1999. 179 p.
13. Chechetin A.E. *Aktual'nye problem y teorii operativno-rozysknykh meropriyatii: monografiya* [Actual problems of the theory of intelligence-gathering measures: monograph]. Moscow: ID Shumilovoi I. I., 2006. 180 p.
14. Chechetin A.E. Modern intelligence-gathering activities and coercion. *Operativnik (syshchik)=Field Investigator (Detective)*, 2015, no. 1 (42), pp. 37–42. (In Russ.).
15. Shatokhin I.D., Chechetin A.E. *Printsip uvazheniya i soblyudeniya prav i svobod cheloveka i grazhdanina v operativno-rozysknoideyatel'nosti: monografiya* [The principle of respect and observance of human and civil rights and freedoms in intelligence-gathering activities: monograph]. Barnaul: Barnaul'skii yuridicheskii institut MVD Rossii, 2020. 206 p.
16. Shashin D.G., Korshunov A.V. Public investigation of premises, buildings, structures, terrain areas and vehicles: some problems of legal regulation and conduct. *Operativnik (syshchik)=Field Investigator (Detective)*, 2016, no. 2 (47), pp. 25–29. (In Russ.).
17. Shumilov A.Yu. On the problem of separation of the former intelligence-gathering activities and modern intelligence-gathering activities: the view of a detective. *Operativnik (syshchik)=Field Investigator (Detective)*, 2014, no. 1 (38), pp. 8–17. (In Russ.).
18. Shumilov A.Yu. *Operativno-rozysknaya nauka v Rossiiskoi Federatsii: monografiya* [Intelligence-gathering science in the Russian Federation: monograph]. In 3 volumes. Volume 1. Moscow: ID Shumilovoi I. I., 2013. 455 p.
19. Shumilov A.Yu. Why now there should be the letter "a", and not the letter "o" in the terms "разыскной" and "оперативно-разыскной". *Operativnik (syshchik)=Field Investigator (Detective)*, 2016, no. 3 (48), pp. 29–36. (In Russ.).
20. Shumilov A.Yu. *Yuridicheskie osnovy operativno-rozysknykh meropriyatii: uchebnoe posobie* [Legal bases of intelligence-gathering measures: a textbook]. Moscow: Izdatel' Shumilova I. I., 1999. 128 p.

### СВЕДЕНИЯ ОБ АВТОРЕ / INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

**АЛЕКСЕЙ ВЯЧЕСЛАВОВИЧ АГАРКОВ** – кандидат юридических наук, доцент, начальник кафедры оперативно-розыскной деятельности юридического факультета Владимирского юридического института ФСИН России, г. Владимир, Российская Федерация. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-5326-9757>, e-mail: [oper72.kum@mail.ru](mailto:oper72.kum@mail.ru)

**ALEKSEI V. AGARKOV** – Candidate of Sciences (Law), Associate Professor, head of the Department of Intelligence-Gathering Activities of the Faculty of Law, Vladimir Law Institute of the Federal Penitentiary Service of Russia, Vladimir, Russian Federation. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-5326-9757>, e-mail: [oper72.kum@mail.ru](mailto:oper72.kum@mail.ru)

Статья поступила 26.01.2021



## Государственная служба в органах прокуратуры в системе государственной службы в правоохранительной сфере

**А. В. СМИРНОВ**

Прокуратура Вологодской области, г. Вологда, Российская Федерация

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-0560-0841>, e-mail: [smirnov5146@yandex.ru](mailto:smirnov5146@yandex.ru)

### Реферат

*Введение:* настоящая статья посвящена анализу действующего национального законодательства, регулирующего вопросы функционирования института государственной службы. *Цель:* исследование федеральных законодательных актов, содержащих положения, раскрывающие перечень государственных органов, относящихся к числу правоохранительных, а также причин отказа законодателя от категории «правоохранительная служба». *Методологическая основа:* общенаучные и специальные методы, в том числе сравнительно-правовой, системный и логический, анализа и синтеза. *Результаты:* отмечается несогласованность нормативной правовой базы, не позволяющая установить общность и особенности административно-правового статуса таких органов, а также препятствующая дальнейшему развитию теории административного права в исследовании проблем института государственной службы. На основе анализа видов функциональной деятельности государственных органов делается вывод об отнесении службы в органах прокуратуры к категории государственной службы, связанной с правоохранительной деятельностью, отмечается ее сходство и различие со службой в иных государственных органах, осуществляющих правоохранительные функции, в том числе в учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы. В русле методологии интегративного правосопонимания дается авторское определение данной категории как профессиональной деятельности, осуществляемой от имени государства служащими, занимающими должности в уполномоченных федеральных государственных органах и наделенными в силу закона полномочиями по применению мер государственного принуждения, направленной на охрану законности и правопорядка, защиту прав и свобод человека, общественных и государственных интересов, борьбу с преступлениями и другими правонарушениями либо связанной с выполнением функций внутреннего управления и кадрового обеспечения этих органов. Подчеркивается, что такая служба реализуется в строгом соответствии с правилами, установленными административно-правовыми нормами, и на основе этических принципов и нравственных начал, формирующих ориентацию служащих на достижение общественно полезных целей и интересов самого государства. Научная и практическая значимость статьи заключается в том, что сделанные в ней выводы могут быть использованы в научной, учебной и правотворческой деятельности.

**Ключевые слова:** государственная служба; правоохранительные органы; правоохранительная деятельность; контрольно-надзорная деятельность; правозащитная деятельность; органы прокуратуры; работники прокуратуры.

12.00.14 – Административное право; административный процесс.

**Для цитирования:** Смирнов А. В. Государственная служба в органах прокуратуры в системе государственной службы в правоохранительной сфере. *Пенитенциарная наука*, 2021, т. 15, № 1 (53), с. 96–106. DOI 10.46741/2686-9764-2021-15-1-96-106.

## State Service in the Prosecutor's Office in the System of State Service in the Law Enforcement Sphere

**ANDREI V. SMIRNOV**

Prosecutor's Office of the Vologda Oblast, Vologda, Russian Federation

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-0560-0841>, e-mail: [smirnov5146@yandex.ru](mailto:smirnov5146@yandex.ru)

**Abstract.** *Introduction:* the paper analyzes current Russian legislation regulating the functioning of the institute of state service. *Aim:* to study federal legislative acts containing provisions that define the list of state bodies that are classified as law enforcement agencies, and to look into the reasons why the legislator abandons the term "law enforcement service". *Methods:* general scientific and special methods, including comparative legal, comprehensive, logical methods, analysis and synthesis. *Results:* we reveal certain inconsistencies in the regulatory framework that make it difficult to establish common features and specifics of administrative and legal status of such bodies; these inconsistencies also impede further development of the theory of administrative law when studying the institution of state service. *Conclusion:* based on the analysis of the types of functional activities of state bodies, we conclude that the service in the prosecutor's office is classified as the state service related to law enforcement activity; we note its similarity and difference in relation to the service in other state bodies that perform law enforcement functions, including institutions and bodies of the penal system. In line with the methodology of integrative legal understanding, we define the service in the prosecutor's office as the professional activity carried out on behalf of the state by employees holding positions in authorized federal state bodies and empowered by law to apply state enforcement measures aimed at protecting law and order, human rights and freedoms, public and state interests, combating crimes and other offenses, or the professional activity related to the performance of the functions of internal administration and staffing of these bodies. We emphasize that such service is implemented in strict accordance with the rules established by administrative and legal norms, and on the basis of ethical principles and moral principles that form the orientation of employees toward achieving socially useful goals and interests of the state itself. Scientific and practical significance of the article lies in the fact that the conclusions made in it can be used in scientific, educational and law-making activities.

**Key words:** state service; law enforcement agencies; law enforcement activities; control and supervisory activities; human rights activities; prosecutor's office agencies; prosecutor's office employees.

12.00.14 – Administrative law; administrative process.

**Citation:** Smirnov A.V. State service in the prosecutor's office in the system of state service in the law enforcement sphere. *Penitentiary Science*, 2021, vol. 15, no. 1 (53), pp. 96–106. DOI 10.46741/2686-9764-2021-15-1-96-106.

### Введение

Реформирование системы государственного управления не могло не отразиться на состоянии органов прокуратуры, приоритетах в их функционировании, применяемых административно-правовых формах и методах работы. Именно поэтому решение проблем развития прокурорской службы, как и института государственной службы в целом [13], невозможно в отрыве от общих вопросов развития государства и права. Подобные изменения требуют переосмысления целей и задач, стоящих перед органами прокуратуры, а также базовых основ внутриведомственных служебных отношений.

Основы правового положения российских государственных служащих были заложены Федеральным законом от 31.07.1995 № 119-ФЗ «Об основах государственной службы Российской Федерации». Пришедший на смену ему Федеральный закон от 27.05.2003 № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» (далее – За-

кон) ознаменовал начало создания системы управления государственной службой [23] и перехода от структуры категоризованных должностей к государственной службе трех самостоятельных видов: государственной гражданской, военной и правоохранительной.

Однако процесс формирования системы государственной службы так и не был завершён. Несмотря на прямое указание в п. 2 ст. 3 Закона на необходимость принятия отдельных федеральных законов о видах государственной службы в целях обеспечения реализации принципов построения и функционирования системы государственной службы, правоохранительная служба спустя продолжительный период времени так и не нашла своего правового закрепления.

Во многом, вероятно, это было обусловлено различиями в позициях самих правоохранительных органов, отличающихся консерватизмом, не желающих, чтобы служебная деятельность их сотрудников основывалась на идентичных с другими органа-

ми законоположениях и в результате этого потеряла сложившуюся веками индивидуальность.

В качестве официальных мотивов отказа назывались отсутствие в законодательстве определения понятия «правоохранительный орган», критериев и признаков, которым он должен соответствовать; отсутствие четко определенной структуры таких государственных органов; учет зарубежного опыта [16], который формировался путем не столько принятия общих законов, сколько создания актов по каждому виду правоохранительной службы [15].

Также одной из причин мог явиться наметившийся в период действия рассматриваемого Закона плюрализм правовых школ, который привел к возникновению отличных друг от друга позиций их представителей при определении содержания правоохранительной службы, перечня государственных органов, сотрудники которых проходят службу данного вида [20].

Пожалуй, наибольшие споры вызывало отнесение к сфере правоохранительной службы судебных органов и органов прокуратуры. И если полемика по первым из них разрешалась в полной мере результатами анализа норм действующего законодательства (разделение в п. «л» ч. 1 ст. 72 Конституции Российской Федерации одного из предметов совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов на кадры судебных и правоохранительных органов; отнесение судей к государственным должностям Российской Федерации, исключаящее возможность регулирования их деятельности федеральным законом «О системе государственной службы Российской Федерации»), то явные правовые основания, с достоверностью позволявшие включить службу в органах прокуратуры в блок правоохранительной службы либо исключить ее оттуда, отсутствовали.

Используя возникший правовой вакуум, некоторые авторы говорили о несправедливости причисления прокуратуры к правоохранительным органам, поскольку прокуроры не наделены полномочием возбуждения и расследования уголовных дел, несмотря на уголовное преследование, осуществляемое в суде [17]. Другие приходили к подобным выводам, опираясь на особый статус органов прокуратуры, исключаящий отнесение их к какой-либо ветви власти, а также первостепенность регулирования трудовых

отношений их работников законодательством о труде [6; 14, с. 8].

Развеять возникшие споры был призван федеральный закон «О правоохранительной службе Российской Федерации», разработка которого длилась почти десятилетие, но проект так и не был реализован.

На состоявшемся 10 октября 2012 г. заседании Комиссии при Президенте Российской Федерации по вопросам реформирования и развития государственной службы впервые на официальном уровне было предложено отказаться от термина «правоохранительная служба» и внести в базовый закон изменения, уточнив, что государственная служба включает в себя помимо государственной гражданской и военной службы также иные виды государственной службы. Отличия в прохождении службы иных видов в конкретном государственном органе предлагалось определить в специальных законах [5].

Точка в данном вопросе была поставлена только с принятием Федерального закона от 13.07.2015 № 262-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части уточнения видов государственной службы и признании утратившей силу части 19 статьи 323 Федерального закона "О таможенном регулировании в Российской Федерации"», в который и были включены соответствующие положения.

Между тем нельзя сделать однозначный вывод о том, что новая редакция федерального закона «О системе государственной службы Российской Федерации» внесла достаточную ясность в дело определения возможных видов государственной службы. До настоящего времени Закон не содержит какого-либо понятия государственной службы иных видов (в отличие от прежней редакции, содержавшей определение понятия «правоохранительная служба»), что не позволяет с достоверностью определить, в каких государственных органах она осуществляется.

В целом же можно констатировать, что федеральный закон от 13.07.2015 № 262-ФЗ не разделил государственную службу на три вида, как ранее, а создал предпосылки для появления неограниченного количества видов службы, к каждому из которых есть единое требование – установление соответствующим федеральным законом.

Не останавливаясь на определении всей структуры государственной службы иных

видов, отметим, что положения ст. 40 Федерального закона от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» (далее – Закон о прокуратуре), устанавливающие, что служба в органах и организациях прокуратуры является федеральной государственной службой, а прокурорские работники являются федеральными государственными служащими, исполняющими обязанности по должности федеральной государственной службы, правовое положение и условия службы которых определяются настоящим федеральным законом, позволяют без всяких сомнений сделать вывод об отнесении к рассматриваемой категории видов государственной службы и службу в органах прокуратуры Российской Федерации.

Стоит, однако, подчеркнуть, что одной из особенностей российской прокуратуры является прохождение в ней службы всех трех разновидностей: работниками военной прокуратуры – на должностях военной службы; специалистами подразделений правовой статистики, информационных технологий и защиты информации, делопроизводственных и материально-технических подразделений – на должностях государственной гражданской службы; другими работниками органов и организаций прокуратуры, кроме замещающего государственную должность Генерального прокурора, – на должностях государственной службы иного вида, а именно службы в органах и организациях прокуратуры.

В условиях продолжающегося действия большого количества нормативных правовых актов, выделяющих в качестве самостоятельной группы государственных органов правоохранительные органы, нельзя сказать, что с момента принятия федерального закона от 13.07.2015 № 262-ФЗ вся полемика об отнесении того или иного вида государственной службы к правоохранительной службе стала носить исключительно теоретический характер. При этом анализ таких актов по-прежнему не позволяет сделать однозначный вывод об отнесении органов прокуратуры Российской Федерации к числу правоохранительных либо исключении их из данной группы.

Так, устанавливая в ст. 17.12 КоАП РФ ответственность за незаконное ношение форменной одежды со знаками различия, символикой государственных военизированных организаций, правоохранительных

или контролирурующих органов, в ст. 17.13 КоАП РФ и ст. 320 УК РФ – за разглашение сведений о мерах безопасности, примененных в отношении должностного лица правоохранительного или контролирующего органа, законодатель, безусловно, относит прокуратуру к числу правоохранительных органов, поскольку считать ее военизированной организацией или контролирующим органом (в чистом виде) в силу положений других нормативных правовых актов невозможно.

Аналогичный вывод следует сделать из положений ст. 2 Федерального закона от 20.04.1995 № 45-ФЗ «О государственной защите судей, должностных лиц правоохранительных и контролирующих органов» (в части отнесения прокуроров к числу лиц, подлежащих защите), п. 7 ч. 3 ст. 23 Федерального закона от 27.07.2006 № 152-ФЗ «О персональных данных» (в части наделения уполномоченного органа по защите прав субъектов персональных данных правом направлять материалы о выявленных нарушениях «в органы прокуратуры, другие правоохранительные органы»), ч. 4.1 ст. 17 Федерального закона от 29.12.1994 № 77-ФЗ «Об обязательном экземпляре документов» (в части наделения организаций, централизованно распределяющих обязательный экземпляр, функциями по предоставлению сведений о государственной регистрации документов и копии зарегистрированных документов по запросам «органов государственной власти, судебных и правоохранительных органов»), ч. 5 и 6 ст. 7 Федерального закона от 07.02.2011 № 6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований» и введенной федеральным законом от 27.12.2018 № 559-ФЗ ч. 1.2 ст. 13 Федерального закона от 02.03.2007 № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» (в части установления запрета на назначение на отдельные должности в контрольно-счетных органах регионов и муниципальных образований в случае близкого родства или свойства «с руководителями судебных и правоохранительных органов», расположенных на соответствующей территории).

Такой же результат дает анализ норм ч. 3 ст. 80 УИК РФ и абз. 7 п. 2 ч. 2 ст. 33 Федерального закона от 15.07.1995 № 103-ФЗ «О содержании под стражей подозреваемых и

обвиняемых в совершении преступлений», устанавливающих положения о содержании в отдельных исправительных учреждениях и камерах мест содержания под стражей «бывших работников судов и правоохранительных органов», что в полной мере подтверждается правоприменительной практикой.

Вопреки логике, избранной законодателем в перечисленных выше и ряде других нормативных правовых актов, п. 3 ч. 4 ст. 52 Воздушного кодекса Российской Федерации и п. 9 ч. 4 ст. 11.1 Закона Российской Федерации от 11.03.1992 № 2487-1 «О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации», устанавливая запрет на прием в службы авиационной безопасности и приобретение правового статуса частного охранника лиц, «досрочно прекративших полномочия по государственной должности или уволенных с государственной службы, в том числе из правоохранительных органов, из органов прокуратуры, судебных органов», по сути, разделили государственную службу в органах прокуратуры и службу в правоохранительных органах.

Подобная непоследовательность законодателя прослеживается и в формулировке нормы п. 11 ч. 1 ст. 2 Федерального закона от 07.02.2011 № 3-ФЗ «О полиции», определяющей одним из направлений деятельности органов полиции государственную защиту «потерпевших, свидетелей и иных участников уголовного судопроизводства, судей, прокуроров, следователей, должностных лиц правоохранительных и контролирующих органов, а также других защищаемых лиц». Таким образом, несмотря на прямую связь данной нормы с вышеприведенными положениями федерального закона «О государственной защите судей, должностных лиц правоохранительных и контролирующих органов» и вопреки концепции последнего, из числа должностных лиц правоохранительных органов, образуя самостоятельные категории, исключаются не только прокуроры, но также и следователи.

Федеральный закон от 07.05.2013 № 78-ФЗ «Об уполномоченных по защите прав предпринимателей в Российской Федерации», устанавливая в ч. 3 ст. 5 порядок создания рабочих групп для рассмотрения обращений уполномоченного, и вовсе разделяет на три самостоятельных лагеря органы государственной власти, правоохранительные органы и органы прокуратуры.

Не меньший диссонанс в рассматриваемый вопрос вносят положения п. 6 ч. 13 ст. 62 и п. 1 и 3 ч. 1 ст. 63 Федерального закона от 13.07.2015 № 218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости», которые, определяя перечень субъектов – получателей сведений, содержащихся в ЕГРН, из разряда правоохранительных органов исключают не только органы прокуратуры, но и органы, осуществляющие оперативно-розыскную деятельность, по-видимому относя к правоохранительным исключительно органы, осуществляющие предварительное расследование по уголовным делам.

Выявленная несогласованность нормативно-правовой базы Российской Федерации, по нашему мнению, не позволяет достоверно установить отнесение тех или иных норм к конкретным государственным органам и тем самым выявить общность и особенности административно-правового статуса последних, что в свою очередь препятствует дальнейшему развитию теории административного права в направлении исследования проблем института государственной службы с учетом современных потребностей государственно-правового развития.

Более того, в силу нахождения в поле зрения таких несоответствий норм уголовного законодательства (ст. 320 УК РФ) вполне логично напрашивается вывод об опасности совершенно неприемлемого в уголовном праве расширительного толкования понятия правоохранительного органа на основе усмотрения дознавателя, следователя, прокурора или судейского усмотрения [7, с. 97].

Вместе с тем многообразие правовых актов, по-своему трактующих содержание категории «правоохранительные органы», в настоящее время обуславливает нецелесообразность издания концептуального документа, содержащего единые требования и критерии отнесения государственных органов к числу правоохранительных. Очевидно, что законодатель избрал путь ситуационного определения данной категории – применительно к конкретной сфере правоотношений, регулируемой одним либо группой правовых актов. Руководствуясь данной схемой, в актах, затрагивающих многочисленные сферы общественной жизни (например, КоАП РФ, УК РФ и др.), законодатель использует понятие «правоохранительные органы» в широком смысле, имея в виду все государственные органы, так или ина-

че задействованные в защите охраняемых нормами таких актов правоотношений. В актах же, регулирующих конкретную сферу либо более узкую группу общественных отношений, законодателем к числу правоохранительных отнесены лишь те органы, которые имеют непосредственное отношение к означенной сфере, в связи с чем в этих нормативных документах категория «правоохранительные органы» используется в усеченном понимании.

Однако даже это не объясняет всю последовательность приведенных выше норм отдельных правовых актов, что указывает на необходимость внесения в них корректив.

В сложившейся ситуации, вызванной отсутствием в действующем законодательстве единого понятийного аппарата, законодателем по не совсем понятным причинам выделена такая разновидность службы в государственных органах, как федеральная государственная служба, связанная с правоохранительной деятельностью. Она определена все тем же федеральным законом от 13.07.2015 № 262-ФЗ, а также некоторыми другими принятыми в последующем законами и подзаконными актами.

Можно было бы предположить, что целью таких преобразований являлось определение общности различных видов федеральной государственной службы, в том числе системы правовых гарантий их служащих (военнослужащих ряда государственных органов, например ФСБ и Росгвардии, ФСИН России и служащих государственной службы иных видов), учитывая их предназначение в системе государственного управления и во многом схожий характер деятельности. Однако анализ нормативных правовых актов, содержащих указанные положения, свидетельствует, что военная служба к рассматриваемой категории не относится.

Еще большие сомнения в обоснованности предложенных изменений вызывает переход законодателя от раскрытия сущности государственной службы через родовые характеристики госорганов, в которых она осуществляется («правоохранительная служба»), к раскрытию характеристик самого органа через функциональную направленность вида службы («органы, в которых законодательством Российской Федерации предусмотрено прохождение федеральной государственной службы, связанной с правоохранительной деятельностью»). Ситуация усугубляется фактическим отсутстви-

ем в законодательстве прямых положений, устанавливающих перечень таких органов. К тому же на сегодняшний день законодатель лишь единожды указывает прямо, кто проходит федеральную государственную службу, связанную с правоохранительной деятельностью, – российское казачество, которое, однако, согласно Федеральному закону от 05.12.2005 № 154-ФЗ «О государственной службе российского казачества», является не государственным органом, а лишь формой самоорганизации граждан – казачьим обществом.

В действующем правовом поле единственным нормативным правовым актом, раскрывающим содержание категорий «правоохранительные органы» и «федеральная государственная служба, связанная с правоохранительной деятельностью», является постановление ЦИК России от 25.07.2018 № 170/1398-7, которое, устанавливая, что в утвержденных им методических рекомендациях под сотрудниками правоохранительных органов понимаются граждане, проходящие федеральную государственную службу, связанную с правоохранительной деятельностью, одновременно определяет, что к таким относятся работники органов прокуратуры, сотрудники Следственного комитета, органов внутренних дел, таможенных органов, учреждений и органов уголовно-исполнительной системы и других органов, в полномочия которых входит реализация правоохранительных функций.

В науке административного права можно встретить упоминание и о несколько иных категориях службы, имеющих схожее с рассматриваемой значение.

К примеру, Р. В. Нагорных выделяет государственную службу в правоохранительной сфере, которая определяется им как сложное административно-правовое явление, связанное с профессиональной деятельностью граждан на должностях государственных органов, осуществляющих функции в области защиты прав и интересов граждан от противоправных посягательств, борьбы с преступностью, охраны общественного порядка, обеспечения личной и общественной безопасности, исполнения решений о привлечении к юридической ответственности, а также функции в области ресурсного обеспечения правоохранительных органов, в том числе их кадрового обеспечения [9, с. 10; 10; 12].

Как видно из наименования обозначенных категорий службы, для определения их содержания первостепенное значение имеет уже не отнесение того или иного государственного органа к разряду правоохранительных, а установление направленности функциональной деятельности конкретного служащего – правоохранительной, контрольно-надзорной и правозащитной.

Несмотря на явную взаимосвязь и взаимное сочетание указанных функций, каждая из них имеет свои особенности и характеризует конкретные виды государственной деятельности, имеющие единую цель – регулирование существующих общественных отношений путем выявления нарушений правовых норм и применения мер воздействия к нарушителям.

В данном аспекте правоохранительная деятельность заключается в применении специально уполномоченными органами мер государственного принуждения в целях охраны прав и свобод, законных интересов общества и государства [7]. Важнейшей составляющей ее содержания является направленность на обеспечение безопасности, законности и правопорядка, борьбу с преступностью, защиту прав и свобод человека и гражданина, противодействие терроризму, организованной преступности [3].

Сущность правозащитной деятельности сводится к отстаиванию в компетентной инстанции с использованием разрешенных законом средств личностных и коллективных интересов, прав и свобод отдельных граждан и общественных объединений [2]. Другими словами, такая деятельность имеет исключительно индивидуальный характер и направлена на восстановление либо только способствование восстановлению уже нарушенного права конкретного гражданина либо группы лиц. Данная деятельность не предполагает наличие у органа, должностного или иного лица, ее осуществляющего, полномочий по применению каких-либо мер воздействия. По большей части она заключается в применении ограниченного арсенала правовых средств.

Контрольно-надзорная деятельность состоит в осуществлении наблюдения за функционированием какого-либо объекта или деятельностью группы лиц (органов государственной власти и местного самоуправления, организаций, физических лиц) с целью устранения отклонений от заданных параметров, выявления и пресечения

нарушений законности путем применения мер воздействия (дисциплинарных, административных и др.) [1, с. 286–287; 8, с. 95].

Среди приведенных видов профессиональной деятельности наибольшее сходство имеют правоохранительная и правозащитная, сущность которых, исходя из общности образования данных терминов, сводится к отстаиванию прав, свобод и интересов отдельных лиц и групп людей. Различие же этих видов деятельности обусловлено применяемыми для достижения целей средствами и методами: правоохранительная деятельность предполагает применение принудительно-силовых мер воздействия (включая полномочия в сферах уголовной и административной юрисдикции), правозащитная реализуется исключительно путем обращения в уполномоченные на принятие юридически значимых решений инстанции [18]. Учитывая данные признаки, первый из указанных видов деятельности, очевидно, может осуществляться исключительно государственными органами, второй – как государственными органами и должностными лицами, так и другими лицами, в том числе организациями.

Как видно, каждый из трех указанных видов деятельности в той или иной степени с уверенностью может осуществляться органами прокуратуры (контрольно-надзорные функции – надзор за деятельностью органов публичной власти всех уровней; правозащитные – подача в суд заявления в защиту прав, свобод и законных интересов гражданина, который по состоянию здоровья, возрасту, недееспособности и другим уважительным причинам не может сам обратиться в суд (инвалидов, недееспособных, несовершеннолетних, престарелых), участие прокурора в судопроизводстве по делам, вытекающим из публичных правоотношений [4]; правоохранительные – реализация функций уголовного преследования в суде, функций административного преследования, координация деятельности всей системы правоохранительных органов, принятие комплекса мер прокурорского реагирования в целях устранения фактов нарушения законности, выявленных в ходе осуществления надзорных мероприятий, а также при рассмотрении обращений граждан и организаций).

По-видимому, именно присущие органам прокуратуры признаки, позволяющие отнести их к правозащитным и надзорным

государственным органам, являются причиной продолжающихся на протяжении длительного периода дискуссий, ставящих под сомнение их признание правоохранительными. Между тем именно это подчеркивает уникальность данных органов, обусловленную осуществлением функций практически во всех сферах общественных отношений, что одновременно требует различных форм такой деятельности и воздействия на нарушителей правопорядка. Органы прокуратуры являются важным гарантом верховенства права в силу принятия на себя важной роли в борьбе с безнаказанностью и обеспечении законности действий всего государства [19, с. 2; 21].

В данной части следует согласиться с мнением К. И. Амирбекова, полагающего, что прокуратура Российской Федерации осуществляет правоохранительную деятельность, не подменяя при этом иные государственные органы. В данных целях прокуроры наделены законом властно-принудительными полномочиями в сфере как уголовной, так и административной юрисдикции [2, с. 51].

#### *Выводы*

Проведенный анализ позволяет с полной уверенностью отнести службу в органах прокуратуры к категории государственной службы, связанной с правоохранительной деятельностью, которая в свою очередь может быть определена как профессиональная деятельность, осуществляемая от имени государства служащими, занимающими должности в уполномоченных федеральных государственных органах и наделенными в силу закона полномочиями по применению мер государственного принуждения, направленная на охрану законности и правопорядка, защиту прав и свобод человека, общественных и государственных интересов, борьбу с преступлениями и другими правонарушениями либо связанная с выполнением функций внутреннего управления и кадрового обеспечения этих органов. Такая служба реализуется в строгом соответствии с правилами, установленными административно-правовыми нормами, и на основе этических принципов и нравственных начал, формирующих ориентацию служащих на достижение общественно полезных целей и интересов самого государства.

Более детальный анализ рассматриваемого вида службы позволяет также конста-

тировать наличие значительного сходства правовой природы статуса федерального государственного служащего органов прокуратуры и организационно-правового регулирования вопросов кадрового обеспечения деятельности органов прокуратуры в целом с аналогичными элементами государственно-служебных отношений в учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы [11, с. 17–27], а также иных государственных органов, выполняющих правоохранительные функции по обеспечению безопасности, законности и правопорядка, борьбе с преступностью, защите прав и свобод человека и гражданина.

Наряду с этим административно-правовой статус прокурорского работника содержит целый ряд элементов, свидетельствующих о его исключительности и подтверждающих его особое положение в системе государственной службы, нередко обнаруживающих сходство со статусом лиц, замещающих государственные должности судей.

Таковыми элементами, отличающими работников прокуратуры, к примеру, от сотрудников уголовно-исполнительной системы, являются особые условия и порядок поступления на службу в органы прокуратуры, ее прохождения, присвоения классных чинов, назначения на должности, прекращения службы, исключительность предоставленных законом полномочий прокурорам, особенности привлечения их к административной и уголовной ответственности.

Вместе с тем следует признать, что на современном этапе наметилось серьезное отставание научной и законодательной деятельности по совершенствованию государственной службы в органах прокуратуры от потребностей государственно-правового развития данной сферы правоотношений, что обуславливает необходимость существенной корректировки и уточнения отдельных элементов административно-правового статуса прокурорского работника.

Субсидиарность положений действующего законодательства в определении статуса прокурорских работников, противоречивость и излишнее дублирование отдельных его норм препятствуют появлению полного и комплексного представления о перечне прав и обязанностей прокурорских работников, системе действующих в отношении их ограничений и запретов, видах их поощрения и ответственности.

Сложившаяся правотворческая практика урегулирования ключевых элементов правового статуса служащих подзаконными актами, а в ряде случаев и ведомственными ненормативными актами в условиях отсутствия в Законе о прокуратуре соответствующих бланкетных либо отсылочных норм напрямую противоречит основополагающим положениям ст. 10 федерального закона «О системе государственной службы Российской Федерации», а также п. 1 ст. 40 Закона о прокуратуре, в соответствии с которыми правовое положение служащих прокуратуры должно определяться исключительно нормами федерального закона о данном виде государственной службы.

Подобная регламентация фактически подменяет нормы законодательного уровня, что ставит под сомнение возможность принятия установленных такими актами положений в качестве гарантированных государством элементов административно-правового статуса служащих органов прокуратуры.

По указанной причине Закон о прокуратуре требует существенной доработки в части дополнения специальной главой, посвященной вопросам прав, обязанностей работников прокуратуры, запретов и ограничений для них.

Сравнительный анализ федеральных законов, регулирующих административно-

служебные отношения в государственных органах, осуществляющих правоохранительные функции, в том числе в учреждениях и органах УИС, одновременно приводит к мысли о том, что Закон о прокуратуре подлежит дополнению другими положениями (признаками служащего органов прокуратуры – требованиями, распространяющимися на служащих других государственных органов [21, с. 72–73], элементом денежного содержания – надбавкой за квалификационный уровень (класс), новыми видами мер поощрения и отпусков и др.), что будет способствовать унификации правовых и организационных основ государственной службы в органах, выполняющих правоохранительные функции, соблюдению одного из ключевых принципов построения и функционирования системы государственной службы – единства правовых и организационных основ государственной службы, совершенствованию механизма реализации отдельных элементов административно-правового положения работников прокуратуры, обеспечивающего уникальность статуса органов прокуратуры и прокурорских работников в системе института государственной службы в целом. Такие изменения послужат также обеспечению соблюдения высоких нравственных и морально-этических требований, предъявляемых к рассматриваемой категории служащих.

## СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Административное право : учебник / под редакцией Л. Л. Попова, М. С. Студеникиной. – 2-е изд., перераб. и доп. – Москва : ИНФРА-М, 2019. – 704 с. – ISBN 978-5-16-103786-7.
2. Амирбеков, К. И. Правоохранительная деятельность и правоохранительный орган: понятие и критерии разграничения / К. И. Амирбеков // Российская юстиция. – 2017. – № 4. – С. 48–51.
3. Артемьев, А. М. К вопросу об определении сущности правоохранительной службы и ее структуры / А. М. Артемьев // Российский следователь. – 2008. – № 2. – С. 29–32.
4. Бойченко, С. И. Правозащитная деятельность прокуратуры Российской Федерации: конституционно-правовое исследование : автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук / Бойченко Сергей Иванович. – Белгород, 2009. – 46 с.
5. Гришкoveц, А. А. К вопросу о правоохранительной службе / А. А. Гришкoveц // Российская юстиция. – 2017. – № 7. – С. 59–63.
6. Евстафиади, Я. К. О необходимости законодательного закрепления системы правоохранительных органов России / Я. К. Евстафиади // Административное и муниципальное право. – 2015. – № 6. – С. 603–608.
7. Козбаненко, В. А. Иные виды государственной службы – правоохранительная служба: закон и доктрина / В. А. Козбаненко // Актуальные проблемы российского права. – 2018. – № 9. – С. 92–101.
8. Масалаб, А. Ф. Проблемы развития государственного контроля и надзора в контексте реформы законодательства / А. Ф. Масалаб // Правоприменение. – 2020. – Том 4, № 4. – С. 94–101. – DOI: 10.24147/2542-1514.2020.4(4).94-101.
9. Нагорных, Р. В. Административно-правовое регулирование государственной службы Российской Федерации в правоохранительной сфере : автореферат диссертации на соискание ученой степени доктора юридических наук / Нагорных Роман Вадимович. – Москва, 2016. – 40 с.
10. Нагорных, Р. В. Ограничения и запреты в системе государственной службы в правоохранительных органах / Р. В. Нагорных // Вестник Томского государственного университета. – 2019. – № 447. – С. 241–246. – DOI 10.17223/15617793/447/29.
11. Нагорных, Р. В. Понятие системы государственной службы в правоохранительной сфере // Всероссийский криминологический журнал. – 2016. – Том 10, № 1. – С. 179–184. – DOI: 10.17150/1996-7756.2016.10(1).179-184.
12. Нагорных, Р. В. Организационно-правовые аспекты кадрового обеспечения деятельности уголовно-исполнительной системы Министерства юстиции Российской Федерации : автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук / Нагорных Роман Вадимович. – Москва, 2003. – 32 с.

13. Назарова, С. П. Институт государственной службы в Российской Федерации: современное состояние и перспективы : автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук / Назарова Светлана Петровна. – Ростов-на-Дону, 2011. – 28 с.
14. Погребешский, К. А. Правовое обеспечение государственной правоохранительной службы и пути его совершенствования : автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук / Погребешский Константин Александрович – Москва, 2010. – 26 с.
15. Разъяснение Комитета Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления об исключении из системы государственной службы «правоохранительной службы» и включении в нее «государственной службы иных видов» от 06.07.2016. – URL: <http://komitet4.km.duma.gov.ru/Voprosy-i-otvety/Razyasneniya-po-otdelnym-voprosam/item/154902> (дата обращения: 01.10.2020).
16. Стелина, Я. Теоретические концепции института государственной службы / Я. Стелина // Правоприменение. – 2019. – Том 3, № 2. – С. 21–30. – DOI: 10.24147/2542-1514.2019.3(2).21-30.
17. Тухватуллин, Т. А. Конституционно-правовой механизм назначения прокуроров после внесения поправок в Конституцию Российской Федерации / Т. А. Тухватуллин // Актуальные проблемы российского права. – 2016. – № 12. – С. 40–47.
18. Цымбалюк, Н. И. «Правоохрана» и «правозащита» – идентичность или антиподы в правовом государстве? / Н. И. Цымбалюк // Актуальные вопросы борьбы с преступностью. – 2015. – № 2. – С. 93–98.
19. Dandurand, Y. The role of prosecutors in promoting and strengthening the rule of law / Yvon Dandurand // Crime Law and Social Change. – 2007. – No. 47(4). – Pp. 247–259. – DOI: 10.1007/s10611-007-9070-8. – URL: [https://www.researchgate.net/publication/225239037\\_The\\_role\\_of\\_prosecutors\\_in\\_promoting\\_and\\_strengthening\\_the\\_rule\\_of\\_law](https://www.researchgate.net/publication/225239037_The_role_of_prosecutors_in_promoting_and_strengthening_the_rule_of_law) (accessed 04.01.2021).
20. Nagornykh, R. V. State service in the law enforcement sphere and its major features / R. V. Nagornykh // Penitentiary science. – 2020. – Volume 14, no. 4 (52). – Pp. 576–580. – DOI: 10.46741/2686-9764-2020-14-4-576-580.
21. Rosenberg, M. The Attorney General and the Prosecution Function on the Twenty-First Century / Marc Rosenberg // Queen's Law Journal. – 2009. – Volume 43, no. 2. – Pp. 813–862. – URL: [https://www.ontariocourts.ca/coa/en/ps/publications/attorney\\_general\\_prosecution\\_function.htm#\\_ftn3](https://www.ontariocourts.ca/coa/en/ps/publications/attorney_general_prosecution_function.htm#_ftn3) (accessed 04.01.2021).
22. Shashkova, A. On modifications to the constitution of the Russian Federation in 2020. / A. Shashkova, M. Verlaïne, E. Kudryashova // Russian law journal. – 2020. – Volume 8, no. 1. – Pp. 60–83. – DOI: 10.17589/2309-8678-2020-8-1-60-83.
23. Vedyashkin, S. V. New concept of public service of the Russian Federation in law enforcement: the time has come / S. V. Vedyashkin, R. V. Nagornikh // Вестник Томского государственного университета. Серия : Право. – 2020. – № 35. – С. 5–13. – DOI: 10.17223/22253513/35/1.

## REFERENCES

1. Popov L.L., Studenikina M.S. *Administrativnoe pravo: uchebnik* [Administrative law. Textbook]. 2nd edition, revised and supplemented. Moscow: INFRA-M, 2019. 704 p.
2. Amirbeko K.I. Law enforcement activity and law enforcement agency: the concept and criteria of differentiation. *Rossiiskaya yustitsiya=Russian Justice*, 2017, no. 4, pp. 48–51. (In Russ.).
3. Artem'ev A.M. On the question of determining the essence of law enforcement service and its structure. *Rossiiskii sledovatel'=Russian Investigator*, 2008, no. 2, pp. 29–32. (In Russ.).
4. Boichenko S. I. *Pravozashchitnaya deyatel'nost' prokuratury Rossiiskoi Federatsii: konstitucionno-pravovoe issledovanie: avtoreferat dissertatsii na soiskanie uchenoi stepeni kandidata yuridicheskikh nauk* [Law protecting activity of the prosecutor's office of the Russian Federation: constitutional and legal research: Candidate of Sciences (Law) dissertation abstract]. Belgorod, 2009. 46 p.
5. Grishkovets A.A. On the question of law enforcement service. *Rossiiskaya yustitsiya=Russian Justice*, 2017, no. 7, pp. 59–63. (In Russ.).
6. Evstafiadi Ya.K. About the need for legislative consolidation of the law enforcement system in Russia. *Administrativnoe i munitsipal'noe pravo=Administrative and Municipal Law*, 2015, no. 6, pp. 603–608. (In Russ.).
7. Kozbanenko V.A. Other types of state service – law enforcement service: law and doctrine. *Aktual'nye problemy rossiiskogo prava=Topical Issues of Russian Law*, 2018, no. 9, pp. 92–101. (In Russ.).
8. Masalab A.F. Problems of development of state control and supervision in the context of legislative reform. *Pravoprimenenie=Law Enforcement Review*, 2020, vol. 4, no. 4, pp. 94–101. DOI: 10.24147/2542-1514.2020.4(4).94-101. (In Russ.).
9. Nagornykh R.V. *Administrativno-pravovoe regulirovanie gosudarstvennoi sluzhby Rossiiskoi Federatsii v pravookhranitel'noi sfere: avtoreferat dissertatsii na soiskanie uchenoi stepeni doktora yuridicheskikh nauk* [Administrative and legal regulation of state service of the Russian Federation in the law enforcement sphere: Doctor of Sciences (Law) dissertation abstract]. Moscow, 2016. 40 p.
10. Nagornykh R.V. Restrictions and prohibitions in the system of state service in law enforcement agencies. *Vestnik Tomskogo gosudarstvennogo universiteta=Tomsk State University Journal*, 2019, no. 447, pp. 241–246. DOI: 10.17223/15617793/447/29. (In Russ.).
11. Nagornykh R.V. The concept of the system of state service in the law enforcement sphere. *Vserossiiskii kriminologicheskii zhurnal=All-Russian Criminological Journal*, 2016, vol. 10, no. 1, pp. 179–184. DOI: 10.17150/1996-7756.2016.10(1).179-184. (In Russ.).
12. Nagornykh R.V. *Organizatsionno-pravovye aspekty kadrovogo obespecheniya deyatel'nosti ugolovno-ispolnitel'noi sistemy Ministerstva yustitsii Rossiiskoi Federatsii: avtoreferat dissertatsii na soiskanie uchenoi stepeni kandidata yuridicheskikh nauk* [Organizational and legal aspects of staffing for the activities of the penal system of the Ministry of Justice of the Russian Federation: Candidate of Sciences (Law) dissertation abstract]. Moscow, 2003. 32 p.
13. Nazarova S.P. *Institut gosudarstvennoi sluzhby v Rossiiskoi Federatsii: sovremennoe sostoyanie i perspektivy: avtoreferat dissertatsii na soiskanie uchenoi stepeni kandidata yuridicheskikh nauk* [The institution of state service in the Russian Federation: current state and prospects: Candidate of Sciences (Law) dissertation abstract]. Rostov-on-Don, 2011. 28 p.

14. Pogrebezhskii K.A. *Pravovoe obespechenie gosudarstvennoi pravookhranitel'noi sluzhby i puti ego sovershenstvovaniya: avtoreferat dissertatsii na soiskanie uchenoi stepeni kandidata yuridicheskikh nauk* [Legal support of the state law enforcement service and ways of its improvement: Candidate of Sciences (Law) dissertation abstract]. Moscow, 2010. 26 p.
15. *Raz'yasnenie Komiteta Gosudarstvennoi Dumy Federal'nogo Sobraniya Rossiiskoi Federatsii po federativnomu ustroistvu i voprosam mestnogo samoupravleniya ob isklyuchenii iz sistemy gosudarstvennoi sluzhby "pravookhranitel'noi sluzhby" i vklyuchenii v nee "gosudarstvennoi sluzhby inykh vidov" ot 06.07.2016* [Explanation of the Committee of State Duma of the Federal Assembly of the Russian Federation on the federal structure and questions of local government on the exclusion of "law enforcement service" from state service and inclusion of "state service of other types" in state service dated July 6, 2016]. Available at: <http://komitet4.km.duma.gov.ru/Voprosy-i-otvety/Razyasneniya-po-otdelnym-voprosam/item/154902> (accessed October 1, 2020). (In Russ.).
16. Stelina Ya. Theoretical concepts of the law of civil servants. *Pravoprimerenie=Law Enforcement Review*, 2019, vol. 3, no. 2, pp. 21–30. DOI: 10.24147/2542-1514.2019.3(2).21-30. (In Russ.).
17. Tukhvatullin T.A. Constitutional and legal mechanism for the appointment of prosecutors after the amendment of the Constitution of the Russian Federation. *Aktual'nye problemy rossiiskogo prava=Topical Issues of Russian Law*, 2016, no. 12, pp. 40–47. (In Russ.).
18. Tsymbalyuk N. I. "Pravookhrana" and "pravozashchita" – similarity or antipodes in a legal state? *Aktual'nye voprosy bor'by s prestupnost'yu=Topical Issues of Combating Crime*, 2015, no. 2, pp. 93–98. (In Russ.).
19. Dandurand Y. The role of prosecutors in promoting and strengthening the rule of law. *Crime Law and Social Change*, 2007, no. 47 (4), pp. 247–259. DOI: 10.1007/s10611-007-9070-8. Available at: [https://www.researchgate.net/publication/225239037\\_The\\_role\\_of\\_prosecutors\\_in\\_promoting\\_and\\_strengthening\\_the\\_rule\\_of\\_law](https://www.researchgate.net/publication/225239037_The_role_of_prosecutors_in_promoting_and_strengthening_the_rule_of_law) (accessed January 4, 2021).
20. Nagorniykh R. V. State service in the law enforcement sphere and its major features. *Penitentiary Science*, 2020, vol. 14, no. 4 (52), pp. 576–580. DOI: 10.46741/2686-9764-2020-14-4-576-580. (In Russ.).
21. Rosenberg M. The attorney general and the prosecution function in the twenty-first century. *Queen's Law Journal*, 2009, vol. 43, no. 2, pp. 813–862. Available at: [https://www.ontariocourts.ca/coa/en/ps/publications/attorney\\_general\\_prosecution\\_function.htm#\\_ftn3](https://www.ontariocourts.ca/coa/en/ps/publications/attorney_general_prosecution_function.htm#_ftn3) (accessed January 4, 2021).
22. Shashkova A., Verlaine M., Kudryashova E. On modifications to the constitution of the Russian Federation in 2020. *Russian Law Journal*, 2020, vol. 8, no. 1, pp. 60–83. DOI: 10.17589/2309-8678-2020-8-1-60-83.
23. Vedyashkin S.V., Nagornikh R.V. New concept of public service of the Russian Federation in law enforcement: the time has come. *Vestnik Tomskogo gosudarstvennogo universiteta. Pravo=Tomsk State University Journal of Law*, 2020, no. 35, pp. 5–13. DOI: 10.17223/22253513/35/1. (In Russ.).

#### ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ / INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

**АНДРЕЙ ВАСИЛЬЕВИЧ СМІРНОВ** – старший советник юстиции, старший помощник прокурора Вологодской области по взаимодействию с законодательными (представительными) и исполнительными органами области, органами местного самоуправления, правовому обеспечению, г. Вологда, Российская Федерация. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-0560-0841>, e-mail: [smirnov5146@yandex.ru](mailto:smirnov5146@yandex.ru)

**ANDREI V. SMIRNOV** – Senior Councilor of Justice, senior assistant prosecutor of the Vologda Oblast for interaction with legislative (representative) and executive authorities of the oblast, local governments, and legal support, Vologda, Russian Federation. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-0560-0841>, e-mail: [smirnov5146@yandex.ru](mailto:smirnov5146@yandex.ru)

Статья поступила 11.11.2020

# ПСИХОЛОГИЧЕСКИЕ НАУКИ

DOI 10.46741/2686-9764-2021-15-1-107-116

УДК 159.9.07:343.82



## Исследование жизнестойкости осужденных, отбывающих пожизненное лишение свободы в исправительной колонии особого режима

### Т. В. КОРНИЛОВА

Вологодский институт права и экономики ФСИН России, г. Вологда, Российская Федерация

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-1978-9294>, e-mail: [tatyana\\_vladi21@mail.ru](mailto:tatyana_vladi21@mail.ru)

### В. М. ПОЗДНЯКОВ

Московский государственный психолого-педагогический университет, г. Москва, Российская Федерация

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-9487-4435>, e-mail: [pozdneyakov53@mail.ru](mailto:pozdneyakov53@mail.ru)

### А. Н. БАЛАМУТ

Вологодский институт права и экономики ФСИН России, г. Вологда, Российская Федерация

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-0841-676X>, e-mail: [balamut01@yandex.ru](mailto:balamut01@yandex.ru)

#### Реферат

*Введение:* в статье подтверждена конструктивность опоры в исследовании жизнестойкости у осужденных к пожизненному лишению свободы на концепцию американского психолога С. Мадди, в рамках которой обоснован трехкомпонентный конструкт данного феномена и разработана методика его изучения, валидность и надежность которой также подтверждена как при первичной адаптации в научной группе Д. А. Леонтьева, так и в рамках многочисленных исследований отечественных психологов, в том числе на выборках осужденных. *Цель:* разобраться в причинах контрастности выводов, делаемых по осужденным пожизненно, а также выявить их уровень жизнестойкости и мотивации к просоциальной жизни на свободе на основе проведенного в 2020 г. на базе ФКУ ИК-5 УФСИН России по Вологодской области среди спецконтингента комплексного исследования. *Методы:* для изучения трансформации личности у осужденных-пожизненников на выборке из 46 лиц мужского пола (в возрасте от 28 до 64 лет, срок нахождения в колонии от 8 до 26 лет) были применены «Тест жизнестойкости», полуструктурированное интервью, а также эссе – рефлексивные самоотчеты спецконтингента о трудностях, возникающих в условиях исправительного учреждения. *Результаты:* выявлено, что высокий уровень общей жизнестойкости имеет лишь каждый десятый осужденный (10,9 %), а низкий уровень наблюдается у каждого четвертого (23,9 %). Среди компонентов жизнестойкости у обследованных наиболее низки значения по шкалам «принятие риска» и «вовлеченность» (низкий уровень соответственно у 37 и 30,4 %). Несколько более лучшие показатели по шкале «контроль» (низкий уровень у 26,1%), как показали данные интервью и эссе, связаны с влиянием жестких режимных условий отбывания наказания. *Выводы:* на основе всех результатов исследования, в том числе по особенностям доминирующих у осужденных-пожизненников переживаний и мотивации к просоциальной жизни на свободе, обоснованы критерии оценки их психо-

логической готовности к УДО и необходимость адекватно-размерного обращения со спецконтингентом с разным уровнем субъектной активности.

**Ключевые слова:** жизнестойкость; осужденные к пожизненному лишению свободы; вовлеченность; контроль; принятие риска; исправительные учреждения; наказание в виде лишения свободы; условно-досрочное освобождение пожизненно осужденных; личностные особенности осужденных к пожизненному лишению свободы.

19.00.06 – Юридическая психология.

**Для цитирования:** Корнилова Т. В., Поздняков В. М., Баламут А. Н. Исследование жизнестойкости осужденных, отбывающих пожизненное лишение свободы в исправительной колонии особого режима. *Пенитенциарная наука*, 2021, т. 15, № 1 (53), с. 107–116. DOI 10.46741/2686-9764-2021-15-1-107-116.

## Studying Hardiness in Convicts Serving Life Imprisonment in a High Security Penal Colony

### TAT'YANA V. KORNILOVA

Vologda Institute of Law and Economics of the Federal Penitentiary Service of Russia, Vologda, Russian Federation

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-1978-9294>, e-mail: [tatyana\\_vladi21@mail.ru](mailto:tatyana_vladi21@mail.ru)

### VYACHESLAV M. POZDNYAKOV

Moscow State University of Psychology and Education, Moscow, Russian Federation

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-9487-4435>, e-mail: [pozdneyakov53@mail.ru](mailto:pozdneyakov53@mail.ru)

### ALEKSANDR N. BALAMUT

Vologda Institute of Law and Economics of the Federal Penitentiary Service of Russia, Vologda, Russian Federation

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-0841-676X>, e-mail: [balamut01@yandex.ru](mailto:balamut01@yandex.ru)

**Abstract.** *Introduction:* the paper proves that when studying hardiness in lifers it is constructive to use a concept developed by Salvatore R. Maddi, in the framework of which a three-component structure of this phenomenon was substantiated and a methodology for its studying was developed. The validity and reliability of this methodology was also confirmed during its initial adaptation in the research group of D.A. Leontiev and in many studies of Russian psychologists, on samples of convicts, too. *Aim:* to figure out the reasons for such a variety of findings on lifers and to determine their level of hardiness and motivation for pro-social life upon release. To achieve this goal we use the findings of a comprehensive study conducted in 2020 among inmates of Penal Colony no. 5 of the Vologda Oblast Division of the Federal Penitentiary Service of Russia. *Methods:* we studied the transformation of personality of convicted lifers on a sample of 46 men (aged 28 to 64 and held in the penal colony for the period from 8 to 26 years) with the use of the Hardiness Survey, semi-structured interviews and essays – reflective self-reports of inmates on the difficulties that arise in the conditions of the correctional institution. *Results:* we have revealed that only one in ten convicts (10.9%) has a high level of overall hardiness, while one in four (23.9%) has a low level of overall hardiness. Among the components of hardiness, the lowest scores among the surveyed are observed on the scales “challenge” and “commitment” (37% and 30.4%, respectively). Slightly better scores are on the “control” scale (low level is observed in 26.1% of respondents), according to the data of interviews and essays, are associated with the influence of strict regime conditions. *Conclusions:* based on all the findings of the research, including the features of lifers’ dominant experiences and motivation for pro-social life on the outside, we substantiate the criteria for assessing their psychological readiness for being released on parole and the need for anthropological proportionality in the treatment of inmates with different levels of subject activity.

**Keywords:** hardiness; lifers; commitment; control; challenge; correctional institutions; punishment in the form of incarceration; release of lifers on parole; lifers’ personality features.

19.00.06 – Legal psychology.

For citation: Kornilova T.V., Pozdnyakov V.M., Balamut A.N. Studying hardiness in convicts serving life imprisonment in a high security penal colony. Penitentiary Science, 2021, vol. 15, no. 1 (53), pp. 107–116. DOI 10.46741/2686-9764-2021-15-1-107-116.

### *Введение*

В современных условиях реформирования уголовно-исполнительной системы России актуальным является запрос на изучение пенитенциарными психологами деструктивности изменений личности у спецконтингента, отбывающего длительные сроки лишения свободы или пожизненное наказание. Учитывая ведомственную востребованность, в последние годы проведен ряд исследований осужденных, отбывающих длительные сроки наказания в исправительных колониях строгого режима (В. Г. Рогач, Т. В. Быстрова, М. В. Овсянникова и др.). В то же время психологических исследований по трансформации личности осужденных пожизненно пока реализовано крайне мало (Д. Н. Узлов, 2015; Ю. В. Славинская, 2018; Е. Ф. Штефан, 2018), хотя, по данным ведомственной статистики, на 1 декабря 2020 г. в семи исправительных колониях для осужденных к пожизненному лишению свободы и лиц, которым смертная казнь в порядке помилования заменена лишением свободы, отбывало уголовное наказание 1962 чел. [6]. При этом подчеркнем, что среди спецконтингента более 270 чел. уже отбыли 25-летний срок и хотят воспользоваться правом предоставления условно-досрочного освобождения, а следовательно, значимой становится проблема выявления у них жизнестойкости и мотивации к просоциальной жизни на свободе.

В публицистике последних лет, основанной на интервью осужденных пожизненно и расспросах сотрудников колоний, приводится утверждение, что у многих осужденных пожизненно, несмотря на длительность нахождения в камерных условиях, произошедшие возрастные изменения, а порой и появление хронических заболеваний, имеются установка и шансы на высокую продолжительность жизни [3]. В то же время в работе В. С. Мухиной, которой было проведено лонгитюдное исследование среди данной категории спецконтингента, констатируется, что при пожизненном осуждении и содержании в условиях камеры у человека остро проявляются как влечение к жизни, так и влечение к смерти, но вследствие не-

гативных переживаний и «тюремной аутизации при длительной изоляции» лишь некоторые из них способны сохранить здоровое видение реальной ситуации пожизненного заключения и пытаются что-либо предпринять для физического и психического выживания [8, с. 162–163].

### *Методы*

Чтобы разобраться в причинах контрастности выводов, делаемых в отношении осужденных пожизненно, в 2020 г. на базе ИК-5 УФСИН России по Вологодской области среди спецконтингента было проведено комплексное исследование (психодиагностика, интервью и написание осужденным эссе). В нем приняли участие 46 чел. в возрасте от 28 до 64 лет, отбывающих наказание в виде пожизненного лишения свободы. На момент проведения исследования в исправительной колонии они фактически отбыли от 8 до 26 лет. Большинство из них осуждены за преступления, совершенные с убийством двух и более лиц, причем по совокупности эпизодов с применением положений следующих статей УК РФ: ст. 105 «Убийство», ст. 131 «Изнасилование», ст. 132 «Насильственные действия сексуального характера», ст. 161 «Грабеж», ст. 209 «Бандитизм», ст. 222 «Незаконное приобретение, передача, сбыт, хранение, перевозка или ношение оружия, его основных частей, боеприпасов».

Респонденты в основном имеют среднее общее, среднее специальное или профессиональное образование (всего 10,9 % опрошенных имеют высшее или неоконченное высшее образование). 15,7 % респондентов состоят в браке и треть из них (34,8 %) имеют детей, но большинству поддерживать взаимоотношения с семьей не удается. В то же время 89 % обследованных осужденных отмечают, что их поддерживают другие родственники. Следует особо отметить, что три четверти опрошенных (76,1 %), находясь в колонии, работают, то есть заняты трудовой деятельностью с учетом требований безопасности в рабочих камерах, оборудованных под швейные мастерские.

В ходе интервью с осужденными установлено, что состояние своего здоровья боль-

шинство опрошенных (89,1 %) оценивают как нормальное или плохое («хотелось бы лучше»; «с каждым годом здоровье лишь ухудшается»; «чувствую себя паршиво»; «пока держусь, но дальше не знаю» и др.). Свое психологическое состояние респонденты описывают как «тюремно-типичное», причем часто встречаются, особенно у лиц с более длительным сроком нахождения в условиях изоляции, и такие характеристики, как «озабоченность», «тревога», «тоска по дому, родным», «одиночество». Астенические переживания у осужденных пожизненно обусловлены как влиянием факторов изоляции (жесткость распорядка дня, давящие условия камеры, однообразие), так и возникающим смысловым дисбалансом, в том числе при оценке бесперспективности своего дальнейшего существования.

Определяясь в выборе психодиагностического инструментария для исследования трансформации личности пожизненников, мы принимали во внимание как результаты зарубежных мета-аналитических обзоров (Д. Ван Зип Смит, К. Эпплон, 2015; К. Джаррет, 2018), так и публикации отечественных авторов (А. С. Луговой, 2017; Н. Г. Соболев, 2018; Е. Ф. Штефан, 2018; А. Н. Баламут, 2019). В итоге для обследования осужденных пожизненно было принято решение избрать валидную и надежную методику «Тест жизнестойкости», которая была разработана видным американским психологом С. Мадди и многопланово адаптирована на русскоязычных выборках, прежде всего научной группой профессора Д. А. Леонтьева [7].

По Сальвадоре Мадди, феномен жизнестойкости представляет собой паттерн структуры установок и навыков личности, позволяющий превратить изменения окружающей действительности (стрессовые воздействия) в возможности экзистенциального роста человека. В соответствии с концептуально обоснованным и кросс-культурно проверенным конструктом жизнестойкости в его структуре представлены три аттитюда (вовлеченность, контроль и принятие риска), а также две стороны проявлений (психологическая и деятельность) [9, с. 3–9].

Анализ публикаций свидетельствует, что жизнестойкость характеризуют прежде всего убеждения человека, которые позволяют ему оставаться активным, успешно преодолевать трудности и субъектно препятствовать негативным последствиям сильного

стресса. Учеными установлено, что жизнестойкость человека связана с такими позитивными личностными характеристиками, как оптимизм, самоэффективность, удовлетворенность собственной жизнью [13; 15].

В результате ранее проведенных пенициарными психологами исследований среди осужденных, отбывающих длительные сроки наказания в виде лишения свободы, выявлено, что жизнестойкость у спецконтингента первоначально проявляется в форме психологической готовности к преодолению трудностей в условиях исправительного учреждения ради условно-досрочного освобождения, а в дальнейшем при росте осмысленности, субъектной ответственности и настойчивости в преодолении астенических переживаний и иных проблем может проявляться и как интегральное образование личности, обеспечивая самостоятельность суждений, коммуникативную гибкость в субкультурной среде и принятие на себя ответственности в реализации просоциального поведения [2, с. 32].

#### *Результаты*

Наши данные по «Тесту жизнестойкости», примененному к осужденным-пожизненникам, свидетельствуют, что средний показатель общей жизнестойкости по выборке составил 79,5, причем он соответствует диапазону возрастных норм. Высокий уровень по общему показателю жизнестойкости обнаруживают лишь 10,9 % осужденных. При этом такие лица, исходя из анкетных данных, имеют семью, а в исправительном учреждении находятся до 10 лет.

Низкий уровень общей жизнестойкости выявлен у каждого четвертого из обследованных осужденных (23,9 %), причем это лица, которые провели в исправительном учреждении от 16 до 26 лет. На наш взгляд, их поведение должно особо внимательно контролироваться сотрудниками колоний. Ведь именно осужденные с низким уровнем общей жизнестойкости, как свидетельствуют данные нашего исследования, чаще не состоят в браке, разведены или вдовцы. Данные интервью с осужденными, которые имеют низкий уровень жизнестойкости, свидетельствуют, что почти все они характеризуют свое психологическое состояние как негативное, в том числе упоминают о частых проявлениях тревоги, тоски, озабоченности ухудшением своего здоровья, строгая регламентация жизнедеятельности в колонии вызывает у них внутренний

протест или состояние апатии. Наши эмпирические данные корреспондируют с выводами ученых о том, что низкая выраженность общей жизнестойкости отражает развитие у человека отчужденности от окружающего мира, в том числе из-за восприятия себя «вне течения потока жизни», отсутствия веры в собственные силы, а в итоге демонстрации слабого противостояния жизненным трудностям.

Учитывая сложность психологического конструкта «жизнестойкость», далее приведем данные по выраженности у осужденных-пожизненников конкретных ее компонентов.

Шкала «вовлеченность» в «Тесте жизнестойкости» С. Мадди характеризует степень включенности человека в жизнедеятельность и получение от этого удовлетворения. В нашей выборке средний показатель по данной шкале составил 36,8. Высокий уровень отмечается лишь у каждого восьмого респондента выборки (13 %), а низкий уровень демонстрирует каждый второй обследованный (50,4 %). Сразу отметим, что данные многочисленных исследований свидетельствуют о том, что наличие низкого показателя по шкале «вовлеченность» часто способствует возникновению у человека подавленности и отверженности, убежденности, что жизнь проходит мимо. Такому человеку трудно сблизиться с новыми людьми. В дальнейшем это может вести к аутизму, поглощенности своими внутренними переживаниями, уходу от окружающей реальности в мир фантазий или фанатичное следование религиозным канонам, причем мотивацией обращения к религии служит цель сохранить себя как личность.

По шкале «контроль» средний показатель составил 29,7. Высокий уровень выявлен всего лишь у 13 % респондентов, а у каждого четвертого обследованного осужденного пожизненно (26,1 %) он низок. Факт проявления недостаточного контроля у осужденных пожизненно вызывает беспокойство. Ведь учеными установлено, что низкий уровень контроля способствует формированию у человека чувства собственной беспомощности, доминирования ощущения, что от собственного выбора ничего не зависит, а все решается другими людьми.

По шкале «принятие риска» средний показатель по выборке составил 13. При этом всего лишь 8,7 % участвовавших в обследовании осужденных обнаружили высокий уровень, а более трети опрошенных по-

жизненников (37 %) показали низкий. Полученные данные проливают свет на причины затруднений в ресоциализирующей работе сотрудников колонии со спецконтингентом, так как, согласно установившемуся мнению, люди с низким уровнем по шкале «принятие риска» не стремятся делать верные выводы из полученного опыта (положительного или отрицательного), сожалеют о прошлом, но стремятся преимущественно к размеренной повседневной жизни, раздражаясь по поводу любых резких жизненных перемен.

В аспекте отношения к прошлому, настоящему и будущему большинство респондентов (82,6 %) подчеркивают, что у них было достаточно счастливое детство, и если бы была возможность, то они обязательно изменили бы свою жизнь, точнее ее образ. Однако беспокоит, что многие из опрошенных осужденных-пожизненников (84,8 %) не уверены, что их ждет хорошее будущее, или вообще не стали говорить о конкретных его реалиях.

На вопрос «Что помогает преодолевать трудные условия пребывания в исправительном учреждении?» осужденные отвечали следующим образом: поддержка близких и родных людей, вера в Бога, определенное занятие (освоение профессии, чтение книг и т. д.), наличие цели, которую необходимо реализовать, а также ориентированность на такие свои личные качества, как оптимизм, спокойствие, отзывчивость, стойкость, терпение, трудолюбие, умение отвлекаться (отрешаться) от трудной ситуации.

Свое нахождение в исправительном учреждении осужденные-пожизненники рассматривают как жизненный урок (39,1 %), стечение обстоятельств (30,4 %), недоразумение (23,9 %), нарушение закона (15,2 %), социальную несправедливость (10,9 %), судьбу (6,5 %), свою вину (4,3 %), отрицательный опыт (4,3 %). Отметим, что общее количество ответов на соответствующий вопрос составляет более 100 %, так как респонденты имели возможность отметить несколько вариантов из предложенных и одновременно дать свой. В целом в аспекте встречаемости акцентов в позиции респондентов вызывает настороженность факт не проявления многими из них личностной ответственности за содеянное.

На вопрос «Знают ли осужденные примеры выдающихся людей, которые прошли через великие испытания и не просто не сломались, а стали гораздо мудрее, сильнее и крепче после этого?» было получено

много ответов. Поразительно, что многие респонденты с энтузиазмом называли конкретные фамилии и рассказывали биографии. В числе упомянутых были: А. П. Маресьев, А. И. Солженицын, К. К. Рокоссовский, Г. К. Жуков, А. В. Колчак, А. В. Суворов, В. Т. Шаламов, В. М. Шукшин, С. П. Королев, В. И. Ленин, И. В. Сталин, Нельсон Мандела и др. Встречались отсылки и к книгам о выдающихся священнослужителях, которым выпала судьба побывать в длительном заключении (например, «Я полюбил страдание... Автобиография архиепископа Луки», «Отец Арсений» и др.). При этом ряд осужденных-пожизненников, осмысливая свое нахождение в колонии, вспоминали и о людях, прошедших концлагеря, подвергшихся пыткам и истязаниям.

Нам было важно также узнать, как сами осужденные к наказанию в виде пожизненного лишения свободы понимают термин «жизнестойкость». В основном опрошенными отмечалось, что жизнестойкость – это «способность преодолевать трудности, какими бы тяжелыми они ни были»; «умение спокойно переносить жизненные трудности», «умение преодолевать жизненные неурядицы и проблемы», «умение преодолевать жизненные трудности, упорство в достижении цели», «умение вставать после падения», «умение преодолевать все невзгоды, напасти», «личное качество человека, которое помогает в жизни оценить ситуации с правильной стороны и сделать соответствующие выводы, принять меры», «выносливость», «волевой характер», «состояние, в котором человек может противостоять жизненным обстоятельствам, как негативным, так и положительным» и др. Кроме того, имели место и категоричные высказывания следующего характера: «любить жизнь и дорожить ею», «пройти Бухенвальд и выжить», «верить, надеяться и любить», «следовать цели и поддерживать стабильность в жизни», «принимать различные удары судьбы», «принимать жизнь такой, какая она есть, но при этом не ожесточить свое сердце, верить в Бога и людей», «умение держать удары судьбы», «стойкость в жизни», «умение переносить все тяготы и лишения», «пройти достойно испытание, не падать духом», «уметь импровизировать, приспособливаться, выживать», «воля к жизни», «смирение», «твердо и уверенно идти к своей цели», «жить по общепринятым правилам и не нарушать закон», «не предавать свои принципы» и др.

Следует отметить, что некоторыми осужденными-пожизненниками были предложены и криминально-субкультурные определения жизнестойкости, например «упрямство», «коварство, изворотливость», «жестокость». Это может свидетельствовать о восприятии ими жизни как борьбы за выживание с необходимостью занятия агрессивной-оборонительной или агрессивной-наступательной позиции. Она чаще характерна, как показали беседы с спецконтингентом, для лиц, отбывших более 15 лет наказания в условиях строгой изоляции, в том числе при ожесточении на фоне состояний бесперспективного видения будущего и внутренней пустоты от бесцельности своего повседневного существования.

Беседы с осужденными-пожизненниками показали, что более половины респондентов (56,5 %) еще не определились или не планируют подавать ходатайство на условно-досрочное освобождение, так как считают, что их «все равно не выпустят», «все это фикция», «нет надежды на освобождение», «нас не считают за людей» и т. д. Для формирования у спецконтингента такой позиции есть основания. Ведь на сегодняшний день из осужденных к пожизненному лишению свободы были освобождены лишь семь человек. Согласно данным Центра содействия международной защите, это произошло в связи с пересмотром приговоров на основании постановлений Европейского суда по правам человека [12]. Официальные данные о предоставлении УДО данной категории лиц по факту отбытия 25-летнего срока в настоящее время отсутствуют.

В результате опроса сотрудников колоний, которые работают с осужденными-пожизненниками, выявлено, что целесообразным является апробирование в отечественной практике, причем с учетом положительного зарубежного процессуально-правового опыта, варианта освобождения хотя бы одного осужденного, который имеет право на УДО, так как это крайне важно для мотивации к исправлению других лиц, отбывающих наказание пожизненно. При этом сотрудники колоний особого режима отметили, что возможность движения в данном направлении, получившая поддержку и администраций колоний, встречает непонимание со стороны иных правоохранительных органов, а также наталкивается на бытующий среди населения стереотип, что если освободить такого осужденного, то в скором времени

он может снова совершить преступление, так как не сможет после камерных условий, в которых провел 25 лет, адаптироваться к просоциальной жизни на свободе.

Анализ публикаций позволяет констатировать, что во многих странах мира в обращении с осужденными-пожизненниками применяется механизм поэтапного продвижения к получению УДО, причем на основе создания условий для проявления с их стороны просоциальной субъектности [1; 5]. Учитывая специфику отечественного уголовного законодательства, возможности реализации УДО в отношении осужденных-пожизненников, на наш взгляд, должны быть соотнесены с правовыми реалиями (содержательными и процессуальными) по другим категориям лиц, отбывающих длительные сроки наказания. Так, сегодня в отношении осужденных за убийство на определенный срок (а согласно ст. 56 УК РФ максимальный тюремный срок может составлять не 20 лет, а по совокупности сроков и при совершении нескольких преступлений доходить до 30 лет) никто уже не задается вопросом, как осужденный в дальнейшем сможет адаптироваться к жизни в социуме. Следствием акцента на данном моменте может стать отсутствие резонансного раскачивания общественного мнения со стороны правозащитных организаций и СМИ.

В контексте реальности УДО для осужденных к пожизненному заключению с точки зрения психологии интерес вызывают субъективные мнения самих пожизненников о проблемах, которые могут возникнуть у них после освобождения. Так, на вопрос о том, с какими проблемами им, вероятно, придется столкнуться после освобождения, осужденные дали следующие ответы: «недоверие со стороны общества», «отвыкание от принятия самостоятельных решений», «поиск работы», «поиск жилья», «разрыв социально полезных связей», «общение с трудовым коллективом по месту работы, так как судим» и др. Респонденты, которые не видят проблем в жизни после освобождения (а таких было 37,4 %!), объясняют это прежде всего тем, что есть родственники, которые поддержат в любых ситуациях, будут пенсии, и если возникнут какие-то трудности, то их удастся преодолеть.

Интересными представляются и данные, касающиеся мотивации спецконтингента к просоциальной жизни на свободе. По мнению осужденных, к факторам, мотивирующим к исправлению, относятся: «наличие

семьи и желание к ней вернуться», «желание исправиться и не совершать в дальнейшем преступлений», «желание реабилитироваться перед обществом». Были и другие мнения: «само преступление совершил спонтанно, я не испорчен», «я не совершал преступления», «колония не исправит» и др. С учетом контрастности позиций спецконтингента, в том числе по вопросу принятия вины, при оценке степени готовности осужденного с пожизненным сроком отбывания наказания к УДО, на наш взгляд, важно за основу брать сразу два критерия: внутренний, связанный с позитивной просоциальной трансформацией личности и развитостью субъектной ответственности самого пожизненника, и внешний, обусловленный готовностью общества простить и принять обратно конкретного человека, отбывающего пожизненное лишение свободы [1, с. 123].

С целью понимания сути указанного выше внутреннего критерия готовности осужденных-пожизненников к освобождению и возможностей проявления ими субъектной активности (в том числе, по В. А. Петровскому, надситуативной) представляется целесообразным подробнее раскрыть особенности изменения у спецконтингента самовосприятия и трансформации ценностно-смысловой сферы личности. Анализ эссе осужденных к пожизненному лишению свободы, которые являются их рефлексивными самоотчетами, характеризующими отношение к режиму и условиям отбывания наказания, позволяет выделить общее в их настроениях: «Каждый день похож на вчерашний, позавчерашний и тот, что был год, три, пять лет назад. Но это если смотреть на то, что я в тюрьме, вокруг та же камерная обстановка, я привязан к неукоснительному соблюдению действующего режима учреждения и "хронометрии" распорядка дня. Если же сместить точку зрения на свой внутренний мир, происходящее вокруг меня и на свободе, то, конечно, день от дня отличается. Ведь общение с другими, встречи, столкновение с повседневными задачами, решением трудностей, прочитанные книги, увиденное по ТВ и почерпнутое из прессы, музыка и прочее – все это преломляется в нас, вызывая различные мысли, эмоции, желания, а после проецируется в окружающий мир, сознательно или неосознанно...» (осужденный Н.); «...согласно режимному распорядку дня: подъем, умывание, заправка, зарядка, гимн России,

завтрак, уборка, заварка чая, бритье, проверка, вывод на работу, работа, после работы в камере – чай, просмотр ТВ, чтение, написание писем, подготовка ко сну, отбой. С таким режимом личного времени не остается. Потому все вот так. Слава Богу и за это!» (осужденный К.); «Мой день в камере строго расписан распорядком дня. Переписывать распорядок дня не имеет смысла, и выйти за рамки распорядка я не имею права, а в свое личное время я читаю книги. Телевизор смотрю редко, так как редко бывает хорошая передача в то время, когда нам включают телевизор. Еще в свободное время пишу письма родным. Большую часть времени занимает работа в швейной мастерской, работа интересная, приходится осваивать много нового, многому учиться, это увлекает» (осужденный Д.) и др.

Уже из приведенных отрывков понятно, что жесткая регламентированность распорядка дня в условиях камеры, с одной стороны, способствует тому, что идет рост личной дисциплинированности и организованной жизнедеятельности, а с другой стороны, при многолетней повторяемости это может вызвать автоматизм, в том числе проживание по типу дня сурка. Чтобы осужденный к пожизненному лишению свободы проявлял субъектную активность, психологам необходимо блокировать доминирование у него оперативных действий (по концепции французского психоаналитика Жерара Швека) и целенаправленно работать с ценностно-смысловыми образованиями личности для появления стремления с учетом имеющихся возможностей разнообразить жизнь в колонии, накопления умения строить конструктивный вариант жизни (по концепции В. Н. Дружинина).

Анализ эссе также свидетельствует, что помогают преодолевать монотонность и однообразие камерной, тюремной жизни, по мнению каждого второго обследованного (57,3 %), даже сами мысли о предстоящем освобождении. Вот что об этом пишут сами осужденные: «Мои мысли о первых и последующих днях на свободе ассоциируются с абсолютно новой жизнью, которая у меня начнется в кругу моей семьи: жены и дочери, моей мамы и других родных и любимых мной людей. Моя новая жизнь начнется не только с радости, но и с боли, которую мне хочется излечить покаянием перед родственниками потерпевшего, и сделать все, чтобы получить от них прощение, по-

могая им во всем, и будет с чего помогать, так как друзья готовы трудоустроить меня и поддержать в трудностях. Мои дни на свободе определенно не будут связаны с криминалом. Раньше была другая жизнь, другое время, другой возраст. Теперь все новое, твердое, решительное. Здоровый образ жизни, служение Богу и людям – это все, что мне нужно для абсолютного и полного счастья! И я другого своего будущего не вижу». Есть и другие, противоположные мнения: «Начнем с того, кто меня отпустит! Мы находимся в России. И мне не для того давали пожизненно, чтоб потом отпускать. Да и что там на свободе делать? Я весь больной, полуслепой, давно отучившийся работать. Нет уж, взялись кормить-одевать, так продолжайте, потом похороните на безымянной могиле»; «Простите, но я не вижу свою жизнь на свободе. Грезить грешно, поэтому и писать не о чем». Однако преимущественно высказывания осужденных пожизненно имеют положительный контекст с опорой на духовную сферу личности: «Вот вышел я из ворот этой тюрьмы и сразу в местный храм пошел поблагодарить Господа за то, что Он поверил мне, в то время как люди мне уже не верят, и доверил мне лишь Бог своим остатком жизни доказать делами свою Ему веру. А после того, как исповедуюсь и причащусь уже на воле, сяду в поезд и уеду в село Я-кой области к отцу Владимиру и постараюсь сжиться с вольными людьми. А дальше будет, как Господь расположит».

Приведенные выше мнения осужденных пожизненников свидетельствуют, что в суровых условиях заключения их личность может меняться кардинальным образом. Более того, как выявлено в рамках исследования сотрудников Института криминологии Кембриджского университета, осуществивших фокусированное интервью 25 бывших пожизненно заключенных (в том числе двух женщин), которые провели в среднем 19 лет в тюрьме, вживание в тюремную среду часто приводит к появлению и посттюремного синдрома, проявляющегося в недоверии к другим, трудностях в построении межличностных отношений и принятии самостоятельных решений [4].

#### *Обсуждение*

Действительно, характерная для отечественной тюрьмы наказывающая атмосфера одних заключенных ведет к регрессу, других понуждает задаваться вопросом: «Я буду здесь умирать или жить?» В услови-

ях камерного содержания, чтобы почувствовать пульс жизни, осужденные нередко стремятся спастись в ином пространстве – в мире грез и видений [8, с. 166]. Однако кто еще в заданных условиях может оказать поддержку осужденным пожизненно? Многие ученые и сотрудники, работающие со спецконтингентом, считают, что значимыми являются своевременные социально-психологическая и медицинская помощь, а также поддержка извне. В связи с этим за рубежом все большее распространение в сфере реализации обращения с осужденными-пожизненниками находит модель сострадательного освобождения, идеологом которой выступил Дэвид Гарленд – ведущий специалист в области социологии наказания и социального контроля [14]. Им обоснована важность сопровождения осужденных со стороны специалистов помогающих профессий, способных реализовывать мероприятия, обеспечивающие право на получение немедленного досрочного освобождения как по медицинским основаниям (неизлечимые заболевания с определением срока продолжительности жизни от шести до восемнадцати месяцев), так и с учетом необратимых возрастных изменений, затрудняющих возможность самообслуживания и др., что актуализирует необходимость оказания паллиативной медицинской помощи и хоспис-услуг престарелым и неизлечимо больным, заключенным пожизненно.

В отношении актуальности расширения психологической помощи осужденным-пожизненникам заметим, что надо увеличивать численность психологов. Ведь сегодня их в исправительных колониях особого режима часто всего один, в лучшем случае два, но они реализуют функции по проведению психодиагностических и консультативных процедур с учетом современных требований, в том числе в аспекте работы с людьми с психическими аномалиями. В связи с этим актуальны также вопросы методического обеспечения и повышения квалификации психологов.

В заключение отметим, что с учетом приведенных материалов эмпирического исследования, а также данных отечественных и зарубежных публикаций можно констатировать, что в обращении с осужденными-пожизненниками важна опора на принцип антропосоразмерности, так как он позволяет определить более дискреционно широкие критерии освобождения по УДО [11], причем обязательно в каждом индивидуальном случае с учетом личностных характеристик осужденного и интересов общества [10]. Вопрос участия психологов в подготовке документов к предоставлению УДО осужденным пожизненно можно рассматривать в ракурсе оценки ими особенностей жизнестойкости спецконтингента, а также обеспечивающих ее ресурсов субъектности и объективных детерминант.

## СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Баламут, А. Н. Об ориентирах в оценке степени психологической готовности осужденных с пожизненными сроками отбывания наказания к освобождению / А. Н. Баламут, В. М. Поздняков // Вестник института: преступление, наказание, исправление. – 2018 – № 4 (44). – С. 121–127.
2. Быстрова, Т. В. О повышении жизнестойкости осужденных с длительными сроками лишения свободы / Т. В. Быстрова, В. М. Поздняков // Прикладная юридическая психология. – 2017. – № 1. – С. 30–36.
3. В ФСИН России рассказали, что пожизненно осужденные живут дольше всех заключенных. – URL: <https://tass.ru/obschestvo/6328959> (дата обращения: 07.01.2021).
4. Джаррет К. Как тюрьма изменяет личность человека. – URL: <https://www.bbc.com/ukrainian/features-russian-44083238> (дата обращения: 26.01.2021).
5. Добряков, Д. А. Тенденции применения пожизненного лишения свободы / Д. А. Добряков, Т. Ф. Минязева, В. М. Поздняков // Вестник Томского государственного университета. – 2020. – № 457. – С. 221–228.
6. Краткая характеристика уголовно-исполнительной системы. – URL: <https://fsin.gov.ru/structure/inspector/iao/statistika/Kratkaya%20nar-ka%20UIS/> (дата обращения: 06.01.2021).
7. Леонтьев, Д. А. Тест жизнестойкости / Д. А. Леонтьев, Е. И. Рассказова. – Москва : Смысл, 2006. – 63 с. – ISBN 5-89357-228-9.
8. Мухина, В. С. Отчужденные: абсолют отчуждения : монография / В. С. Мухина. – 2-е изд. – Москва : Свято-Троицкая Сергиева лавра, 2010. – 702 с. – ISBN 978-5-7042-2209-5.
9. Наливайко, Т. В. Исследование жизнестойкости и ее связей со свойствами личности : автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата психологических наук / Наливайко Татьяна Викторовна. – Ярославль, 2006. – 28 с.
10. Пожизненное заключение : краткий информационный документ. – URL: <https://cdn.penalreform.org/wp-content/uploads/2018/04/pojiznennoe-zaklyuchenie.pdf> (дата обращения: 27.01.2021).
11. Поздняков, В. М. Психология антропосоразмерности в обращении с пожизненно осужденными / В. М. Поздняков // IV Международный пенитенциарный форум «Преступление, наказание, исправление» (к 140-летию уголовно-исполнительной системы России и 85-летию Академии ФСИН России) : сборник тезисов выступлений и докладов участников (г. Рязань, 20–22 ноября 2019 г.). В 10 томах. Том 8. – Рязань : Академия ФСИН России, 2019. – С. 145–149.
12. Прозрачное УДО. Вера Васильева – об осужденных пожизненно. – URL: <https://www.svoboda.org/a/30498974.html> (дата обращения: 08.01.2021).

13. Azarian, A. Relationship between psychological Hardiness and Emotional Control Index: A Communicative Approach / Alma Azarian, Ali Asghar Farokhzadian, Elahe Habibi // *International Journal of Medical Research and Health Sciences*. – 2016. – № 5. – Pp. 216–221.
14. Garland, D. *The culture of control. Crime and Social Order in Contemporary Society* / David Garland. – Chicago : The University of Chicago Press ; Oxford : Oxford University Press, 2001. – 307 p.
15. Kowalski, C. Hardiness, Perseverative Cognition, Anxiety, and Health-Related Outcomes: A Case for and Against Psychological Hardiness / C. Kowalski, J. A. Schermer // *Psychological Reports*. – 2019. – Volume 122, no. 6. – Pp. 2096–2118.

## REFERENCES

1. Balamut A.N., Pozdnyakov V.M. On the guidelines for assessing psychological readiness for release of convicts with life imprisonment sentences. *Vestnik instituta: prestuplenie, nakazanie, ispravlenie=Institute Bulletin: Crime, Punishment, Correction*, 2018, no. 4 (44), pp. 121–127. (In Russ.).
2. Bystrova T.V., Pozdnyakov V.M. On improving the hardiness of convicts serving lengthy prison terms. *Prikladnaya yuridicheskaya psikhologiya=Applied Legal Psychology*, 2017, no. 1, pp. 30–36. (In Russ.).
3. *The Federal Penitentiary Service of Russia reported that life prisoners live longer than all other prisoners*. Available at: <https://tass.ru/obschestvo/6328959> (accessed January 7, 2021). (In Russ.).
4. Jarrett K. *How prison changes personality*. Available at: <https://www.bbc.com/ukrainian/features-russian-44083238> (accessed January 26, 2021). (In Russ.).
5. Dobryakov D.A., Minyazeva T.F., Pozdnyakov V.M. Trends in the execution of life imprisonment. *Vestnik Tomskogo gosudarstvennogo universiteta=Tomsk State University Bulletin*, 2020, no. 457, pp. 221–228. (In Russ.).
6. *Brief description of the penal system*. Available at: <https://fsin.gov.ru/structure/inspector/iao/statistika/Kratkaya%20har-ka%20UIS/> (accessed January 6, 2021). (In Russ.).
7. Leont'ev D.A., Rasskazova E.I. *Test zhiznestoikosti* [Hardiness survey]. Moscow: Smysl, 2006. 63 p.
8. Mukhina V.S. *Otchuzhdennyye: Absolyut otchuzhdeniya: Monografiya* [The alienated: the absolute of alienation. Monograph.]. 2nd edition. Moscow: Svyato-Troitskaya Sergieva Lavra, 2010. 702 p.
9. Nalivaiko T.V. *Issledovanie zhiznestoikosti i ee svyazei so svoistvami lichnosti: avtoreferat dissertatsii na soiskanie uchenoi stepeni kandidata psikhologicheskikh nauk* [The study of hardiness and its relations with the personality traits: Candidate of Sciences (Psychology) dissertation abstract]. Yaroslavl, 2006. 28 p.
10. *Life imprisonment. Brief information document*. Available at: <https://cdn.penalreform.org/wp-content/uploads/2018/04/pozhiznennoe-zaklyuchenie.pdf> (accessed January 27, 2021). (In Russ.).
11. Pozdnyakov V.M. Psychology of anthropological proportionality in the treatment of convicts sentenced to life imprisonment. In: *IV Mezhdunarodnyi penitentsiarnyi forum "Prestuplenie, nakazanie, ispravlenie" (k 140-letiyu ugovolno-ispolnitel'noi sistemy Rossii i 85-letiyu Akademii FSIN Rossii): sb. tez. vystuplenii i dokladov uchastnikov (g. Ryazan', 20–22 noyabrya 2019 g.): v 10 t.* [4th International Penitentiary Forum "Crime, punishment, correction" (to the 140th anniversary of the penal system of Russia and the 85th anniversary of the Academy of the Federal Penitentiary Service of Russia): collection of concise presentations and reports of participants (Ryazan, November 20–22, 2019): in 10 volumes]. Ryazan: Akademiya FSIN Rossii, 2019. Volume 8. Pp. 145–149. (In Russ.).
12. *Illusive release on parole. Vera Vasil'eva talks about lifers*. Available at: <https://www.svoboda.org/a/30498974.html> (accessed January 8, 2021). (In Russ.).
13. Azarian A., Farokhzadian A.A., Habibi E. Relationship between psychological Hardiness and Emotional Control Index: a communicative approach. *International Journal of Medical Research and Health Sciences*, 2016, no. 5, pp. 216–221.
14. Garland D. *The Culture of Control. Crime and Social Order in Contemporary Society*. Chicago: The University of Chicago Press; Oxford: Oxford University Press, 2001. 307 p.
15. Kowalski C., Schermer J.A. Hardiness, perseverative cognition, anxiety, and health-related outcomes: a case for and against psychological hardiness. *Psychological Reports*, 2019, vol. 122, no. 6. pp. 2096–2118.

## СВЕДЕНИЯ ОБ АВТОРАХ / INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

**ТАТЬЯНА ВЛАДИМИРОВНА КОРНИЛОВА** – старший научный сотрудник отделения организации и координации научно-исследовательской деятельности и международного сотрудничества организационно-научного отдела Вологодского института права и экономики ФСИН России, г. Вологда, Российская Федерация. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-1978-9294>, e-mail: [tatyana\\_vladi21@mail.ru](mailto:tatyana_vladi21@mail.ru)

**ВЯЧЕСЛАВ МИХАЙЛОВИЧ ПОЗДНЯКОВ** – доктор психологических наук, профессор, профессор кафедры научных основ экстремальной психологии факультета экстремальной психологии Московского государственного психолого-педагогического университета, г. Москва, Российская Федерация. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-9487-4435>, e-mail: [pozdneyakov53@mail.ru](mailto:pozdneyakov53@mail.ru)

**АЛЕКСАНДР НИКОЛАЕВИЧ БАЛАМУТ** – кандидат психологических наук, доцент, заместитель начальника психологического факультета Вологодского института права и экономики ФСИН России, г. Вологда, Российская Федерация. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-0841-676X>, e-mail: [balamut01@yandex.ru](mailto:balamut01@yandex.ru)

**TAT'YANA V. KORNILOVA** – Senior Researcher at the sector for organizing and coordinating research and international cooperation, Organizational and Research Department, Vologda Institute of Law and Economics of FSIN Russia, Vologda, Russian Federation. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-1978-9294>, e-mail: [tatyana\\_vladi21@mail.ru](mailto:tatyana_vladi21@mail.ru)

**VYACHESLAV M. POZDNYAKOV** – Doctor of Sciences (Psychology), Professor, professor of the department of scientific foundations of extreme psychology, Faculty of Extreme Psychology, Moscow State University of Psychology and Education, Moscow, Russian Federation. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-9487-4435>, e-mail: [pozdneyakov53@mail.ru](mailto:pozdneyakov53@mail.ru)

**ALEKSANDR N. BALAMUT** – Candidate of Sciences (Psychology), Associate Professor, deputy head of the Faculty of Psychology, Vologda Institute of Law and Economics of FSIN Russia, Vologda, Russian Federation. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-0841-676X>, e-mail: [balamut01@yandex.ru](mailto:balamut01@yandex.ru)

Статья поступила 21.12.2020



## Длительный срок отбывания наказания как психологическая проблема в уголовно-исполнительной системе Российской Федерации

**Ю. Е. СУСЛОВ**

Научно-исследовательский институт ФСИН России, г. Москва, Российская Федерация, Российский государственный социальный университет, г. Москва, Российская Федерация

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-9824-748X>, e-mail: [zimburu@mail.ru](mailto:zimburu@mail.ru)

### Реферат

*Введение:* в представленной статье на основании анализа научных данных, касающихся определения понятия «длительный срок отбывания наказания», демонстрируется относительный и весьма условный характер данного явления. Имеющиеся результаты научных разработок в этой области позволяют считать, что длительность отбывания наказания является исключительно субъективной мерой для различных преступников. *Цель:* рассмотреть влияние длительности отбывания наказания на осужденных в контексте проблемы их исправления. *Методы:* применялись общенаучные методы исследования: анализ, синтез, сравнение, обобщение. Основу работы составили результаты анализа зарубежных и отечественных исследований, посвященных изучаемой проблематике. *Результаты:* анализируя влияние специфических факторов исправительных учреждений на осужденных, автор выявляет следующее противоречие: такая мера наказания, как лишение свободы, а именно длительность его срока, приводит к адаптации осужденных к условиям мест лишения свободы и развитию вследствие этого негативных личностных изменений, появлению деструктивных форм поведения и т. д. Кроме того, длительное нахождение в исправительном учреждении в конечном итоге способствует снижению степени воздействия основных средств исправления, к которым относятся установленный порядок исполнения и отбывания наказания (режим), воспитательная работа, общественно полезный труд. *Выводы:* при определении срока отбывания наказания следует не столько руководствоваться характером и степенью общественной опасности деяния, сколько исходить из индивидуальных особенностей личности преступника, его социального окружения, мотива совершения преступления. Необходимо осуществить отход от количественного подхода в определении степени наказания.

**Ключевые слова:** длительный срок лишения свободы; отбывание наказания; исправительные учреждения; преступление; осужденные; исправление; наказание; уголовно-исполнительная система Российской Федерации; условия изоляции.

19.00.06 – Юридическая психология.

**Для цитирования:** Суслов Ю. Е. Длительный срок отбывания наказания как психологическая проблема в уголовно-исполнительной системе Российской Федерации. *Пенитенциарная наука*, 2021, т. 15, № 1 (53), с. 117–124. DOI 10.46741/2686-9764-2021-15-1-117-124.

## Lengthy Prison Term as a Psychological Issue in the Penal System of the Russian Federation

**YURII E. SUSLOV**

Research Institute of the Federal Penitentiary Service of Russia, Moscow, Russian Federation, Russian State Social University, Moscow, Russian Federation

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-9824-748X>, e-mail: [zimburu@mail.ru](mailto:zimburu@mail.ru)

**Abstract.** *Introduction:* the paper analyzes scientific data related to the definition of the phenomenon “lengthy prison term” and demonstrates a relative and conditional nature of this phenomenon. Available scientific research findings in this area suggest that the duration of serving a sentence is an exclusively subjective measure for various criminals. *Goal:* to identify the impact of the length of prison sentences on convicts in the context of their reformation. *Methods:* we use general scientific research methods (analysis, synthesis, comparison, generalization). The work is based on the results derived from the analysis of relevant foreign and domestic studies. *Results:* by analyzing the influence of specific features inherent in correctional institutions, we reveal the following inconsistency: custodial sentences and lengthy prison terms contribute to the adaptation of convicts to prison conditions, development of negative changes in their personality, destructive conduct, etc. In addition, prolonged stay in a correctional institution reduces the impact of major means of reformation such as prison regime, educational work, and socially useful work. *Conclusions:* when determining the length of prison term, it is necessary to proceed not so much from the nature and degree of public danger of the act, but from individual features of the criminal’s personality, their social environment, and the motive for the crime committed. It is necessary to abandon the quantitative approach to determining the measure of punishment expressed in the length of the prison term.

**Keywords:** lengthy prison term; serving a sentence; correctional institutions; crime; convicts; reformation; punishment; penal system of the Russian Federation; isolation conditions.

19.00.06 – Legal psychology.

**For citation:** Suslov Yu.E. Lengthy prison term as a psychological issue in the penal system of the Russian Federation. *Penitentiary Science*, 2021, vol. 15, no. 1 (53), pp. 117–124. DOI 10.46741/2686-9764-2021-15-1-117-124.

### Введение

Статьей 45 УК РФ лишение свободы на определенный срок отнесено к основным видам наказания. В п. 2, 4, 5 ст. 56 УК РФ указывается, что лишение свободы может устанавливаться на срок от 2 месяцев до 35 лет. Длительность отбывания наказания зависит от характера и степени общественной опасности деяния (ст. 15 УК РФ). Вместе с тем в настоящее время в российском законодательстве нет четкого указания на то, какой срок лишения свободы считать длительным. Также и в научных работах по данному вопросу единство мнений отсутствует.

Так, М. Г. Детков, ссылаясь на доклад Ю. Я. Чайки, отмечает, что в разных странах длительными считаются различные сроки: свыше 2 лет – в Финляндии, свыше 4 лет – в Швеции, свыше 5 лет – в Греции, свыше 10 лет – в Македонии. Сам же исследователь предлагает рассматривать понятие «длительное лишение свободы» с организационно-правовой и психолого-педагогической точек зрения, а длительными считать сроки свыше 5 лет. Он указывает, что такая граница уже устанавливалась в России в соответствии с декретом Совета народных комиссаров от 21.03.1921 «О лишении свободы и о порядке условно-досрочного освобождения заключенных» [3].

С. С. Акуленко длительные сроки лишения свободы подразделяет на два вида: длительные сроки (от 10 до 20 лет) и особо длительные сроки (от 20 до 30 лет) [4; 11]. В. А. Елеонский и М. И. Коваль предлагают считать длительными сроки лишения свободы от 8 лет.

Таким образом, мы можем утверждать, что в различные исторические периоды и в различных странах мнение о количественном представлении данного вида наказания было и остается весьма противоречивым. Вместе с тем определенность в этой сфере необходима в силу практической значимости исследуемой проблемы. В первую очередь это связано с необходимостью выполнения важной социальной задачи, возложенной на уголовно-исполнительную систему Российской Федерации (далее – УИС) и заключающейся в исправлении лиц, осужденных за совершение различных преступлений.

### Методы

В ходе исследования применялись общенаучные методы (анализ, синтез, сравнение, обобщение), которые позволили более объемно рассмотреть проблему субъективного восприятия и понимания длительности отбывания осужденными наказания в местах лишения свободы и влияния последнего на психику указанной категории лиц и возмож-

ность их исправления. Основу работы составили результаты анализа зарубежных и отечественных исследований, посвященных изучаемой проблематике.

#### *Результаты*

Необходимо понимать, каким образом нахождение в условиях мест лишения свободы оказывает влияние на человека. Проблема воздействия длительности отбывания наказания на личность осужденного продолжает быть актуальной в современном научном дискурсе. Однозначный ответ на этот вопрос до сих пор не дан. Можно выделить две точки зрения: сторонники первой настаивают на существовании негативного, разрушающего воздействия длительного нахождения в условиях исправительного учреждения (далее – ИУ) на осужденного; представители второй, наоборот, указывают, во-первых, на то, что в местах лишения свободы осужденный изъят из той среды, которая могла способствовать развитию у него асоциальных установок и совершению им преступления, а во-вторых, на то, что в условиях ИУ с осужденным сотрудниками УИС проводится комплексная, разнообразная работа по изменению его личности [10].

Вместе с тем можно утверждать, что человек, попадая в специфические условия мест лишения свободы, испытывает воздействие ряда факторов, детерминированных особой средой ИУ. Одно из важных требований осуществления жизнедеятельности в ИУ заключается в необходимости подчиняться особым правилам поведения и взаимодействию как с другими осужденными, так и с представителями администрации. Осужденный должен соблюдать установленные в учреждении требования режима.

В психологическом отношении режим представляет собой организацию всей жизни и деятельности осужденных в строгом соответствии с требованиями законов и подзаконных актов [14]. Помимо строгой регламентации поведения условия ИУ характеризуются такими отличительными чертами, как ограниченность общения, замкнутость, иерархичность, информационная ограниченность и т. д. [15].

Так, например, В. С. Мухина в своих исследованиях, посвященных изучению лиц, осужденных к длительным срокам отбывания наказания, выделила ряд негативных факторов ИУ, оказывающих непосредственное влияние на спецконтингент. К ним она относит:

- строгий режим;
- бедность предметного мира;
- сенсорную депривацию;
- скученность на малом пространстве;
- специфические условные формы общения администрации и охраны с заключенными [5].

Изоляция является одним из факторов, в значительной мере влияющих на психику осужденного [19; 20; 22]. С одной стороны, созданные ограничения призваны оказывать определенное воспитательное воздействие на человека, формируя у него должный стереотип поведения, необходимые привычки и качества личности [14], с другой – заключение является социальным опытом, который усиливает переживание незаконности. Ряд зарубежных и отечественных авторов делают вывод, что подтверждений тому, что тюрьмы снижают рецидивизм, недостаточно. Напротив, существуют факты, позволяющие прийти к заключению о том, что нахождение в ИУ может иметь криминогенный эффект. Мероприятия, направленные на сдерживание неприемлемого поведения осужденных, сопровождаются жестокими нарушениями дисциплины с их стороны, а также вызывают официальные формы сопротивления [12; 16; 18].

Некоторые исследователи еще более категоричны в оценке такой меры наказания, как лишение свободы, указывая на то, что она не только не способствует исправлению осужденных, а даже, наоборот, приводит к росту рецидивной преступности в стране [7].

Таким образом, вопрос о характере влияния, оказываемого данными факторами на человека, до сих пор выступает предметом научной дискуссии. Однако мы согласны, что сам факт лишения свободы является травматичным для человека, а длительность пребывания в изоляции, как отмечает С. И. Дементьев, есть основной элемент такого карательного воздействия, определяющий степень моральных и физических страданий, причиняемых осужденному [1]. Связующим звеном между факторами воздействия ИУ на человека, по нашему мнению, как раз и является длительность нахождения в местах лишения свободы.

А. М. Смирнов и Б. А. Спасенников в своих исследованиях указывают на то, что количество осужденных, положительно относящихся к режимным требованиям, динамично возрастает до 5–8 лет отбывания срока,

в дальнейшем число таких лиц заметно сокращается, то есть длительная изоляция в определенной степени снижает функциональные возможности режима отбывания наказания в ИК [10], а режим, согласно ст. 9 Уголовно-исполнительного кодекса Российской Федерации (далее – УИК РФ), является одним из основных средств исправления осужденных. Следовательно, можно говорить о наличии противоречия, заключающегося в том, что одна из мер наказания, по сути, препятствует эффективному исправительному воздействию на осужденных.

Некоторые исследователи утверждают, что существует 5-летний рубеж отбывания наказания, после которого эффект исправительного воздействия снижается. И чем больше времени осужденный проводит в местах лишения свободы, тем более выражены у него потеря навыков социально одобряемого поведения и развитие качеств, ведущих к регрессу личности, утрата чувства вины за совершенное деяние [9].

#### *Обсуждение*

Подчеркивая междисциплинарный характер обозначенной проблемы, предлагаем рассмотреть ее с психолого-педагогической точки зрения.

В пенитенциарной психолого-педагогической литературе имеется много исследований, объясняющих проявление у осужденных различных психологических феноменов, обусловленных специфическими условиями мест лишения свободы. Изучение стратегий преодоления жизненных трудностей у осужденных показало, что с течением времени, проводимого в ИУ, у них актуализируются такие личностные характеристики, как мечтательность, конфликтность, дезадаптивность, дистантность. Существует предположение, что их развитие связано со стремлением отстраниться от неприятных реалий окружающей действительности. При этом у осужденных, находящихся в заключении 10–15 лет, отмечается появление неудовлетворенности настоящим. Некоторые из них убеждаются в том, что тюремная система предназначена для подавления нормального поведения [21].

В целом длительное пребывание в ИУ способствует развитию неадаптивных психологических защит. Также по мере увеличения срока у осужденных наблюдается снижение интенсивности переживания чувства вины за совершенное преступление, а зачастую даже возникает ощущение несправед-

ливости назначенного им наказания. Можно предположить, что данная тенденция опосредована актуализацией такой психологической защиты, как отрицание [6].

У осужденных впервые особенно отчетливо проявляются негативные изменения, связанные с попаданием в ИУ и адаптацией к новым условиям жизнедеятельности. Для них характерны снижение критичности восприятия, мышления, ухудшение сопротивляемости отрицательным воздействиям среды ИУ. В конечном итоге такие лица становятся невосприимчивыми к воспитательным мероприятиям [8].

Неоднократно судимые и отбывавшие наказания в местах лишения свободы осужденные, как показывают проведенные исследования, в среднем невыраженно переживают наказание, а условия и меры воздействия в ИУ для них являются привычными, они относительно легко адаптируются к ним [2].

Таким образом, осуществление наказания путем увеличения срока лишения свободы, по нашему мнению, представляет собой реализацию количественного подхода к решению проблемы преступности в обществе и борьбы с ней. Результаты исследований убедительно подтверждают, что после определенного временного периода отбывания наказания в местах лишения свободы осужденные адаптируются к новым условиям. При этом важные и полезные внутренние тенденции, способствующие исправлению, повышению эффективности проводимых воспитательных, психологических и прочих мероприятий в ИУ, наоборот, угасают. На смену процессу переосмысления своих действий, образа жизни, социальных связей, приведших к совершению преступления, приходят возрастающие негативные переживания, озлобление, формируются криминальный опыт и криминальная зараженность [17]. Вынужденное длительное сосуществование с другими лицами, совершившими преступления, различающимися по своим социальным, морально-психологическим, интеллектуальным качествам, а также состоянию здоровья, в том числе и психического, приводит к развитию негативных деструкций личности осужденного. После освобождения он, вероятнее всего, будет испытывать сложности с ресоциализацией, адаптацией к жизни на свободе и войдет в группу риска повторного совершения преступления.

В связи с этим мы считаем необходимым пересмотреть отношение к назначению такой меры наказания, как лишение свободы, в части его длительности. Исправление складывается из двух важных составляющих:

- мероприятий, проводимых сотрудниками ИУ в данном направлении;
- собственных усилий осужденного, направленных на самоисправление.

В последние мы включаем наличие и состояние различных ресурсов осужденного, таких как личностные особенности (целеустремленность, эмпатия, осознание вины и т. д.), наличие поддержки со стороны родственников, материально-бытовое обеспечение, состояние здоровья и т. д.

Длительность нахождения в ИУ негативным образом сказывается на состоянии данных ресурсов. Так, например, в семье осужденного могут произойти серьезные изменения: развод, смерть, переезд в более отдаленную от места отбывания наказания осужденным местность.

Могут измениться отношения между осужденным и родственниками, в результате чего будет потеряна поддержка с их стороны (как материальная, так и психологическая). В частности, исследования осужденных женщин показывают, что у них в связи с осуждением и лишением свободы отмечается интенсивный распад семей. В целом они более остро и болезненно переживают возникший отрыв от близких. Принятие нового положения ими сопряжено с переживанием таких эмоций, как страх, стыд, вина и т. д. Однако уже к середине отбывания срока наказания осужденные впервые и неоднократно судимые женщины в эмоциональном состоянии не демонстрируют каких-либо существенных различий. Для обеих групп характерны беспокойство, нервозность, раздражительность, унылое и подавленное настроение. Это выражается и в высоких средних значениях проявления таких эмоций, как презрение и отвращение [13].

Следует отметить и то, что увеличение возраста в период отбывания наказания может стать препятствием в последующем поиске работы после освобождения. Кроме того, конкурентоспособность на рынке труда будет снижена в результате отставания по уровню знаний и профессиональных навыков.

Таким образом, у осужденного формируются проблемы в субъективной и объективно-субъективной сферах жизнедеятельности.

К первой мы относим систему изменяющихся представлений, убеждений, взглядов и ценностей осужденного и т. д., возникших под воздействием изоляции от общества. Объективно-субъективная сфера включает в себя профессиональную квалификацию осужденного, семейное положение, уровень профессиональных знаний, умений и навыков и т. д. Это такие аспекты жизни осужденного, которые, с одной стороны, не в полной мере зависят от него самого, но, с другой – все же поддаются его влиянию (повышение уровня профессионализма, саморазвитие, взаимодействие с семьей и т. д.).

Данный аспект влияния длительного срока отбывания наказания можно условно обозначить как повреждающее воздействие, то есть длительность срока отбывания наказания разрушающе сказывается на привычном образе жизни и системе взаимодействия осужденного с миром (например, в социальном, профессиональном планах). Не всегда подобное воздействие следует считать чем-то негативным, так как в некоторых случаях утрата связей с социально неблагоприятной, деструктивной группой идет на пользу процессу исправления. Вместе с тем надо понимать, что чем сильнее разрушительное воздействие длительности срока отбывания наказания, тем сложнее осужденному будет ресоциализироваться по освобождению.

Другой не менее важный объект влияния длительного срока отбывания наказания – скорость протекания личностных изменений осужденного и их вектор. Относительно вектора личностного развития, в том числе в связи с восприятием мест лишения свободы, мы уже отмечали, ссылаясь на исследования, проведенные в этой области, что речь должна идти о негативной в качественном понимании динамике.

Вместе с тем очевидно, что личностные изменения, их скорость во многом зависят от самого человека. Раскаяние как осознание своей вины и сожаление о совершенном может появиться у человека уже в момент совершения преступления, а может не наступить никогда. И следует понимать, что между этими крайними точками отношения к содеянному существует множество оттенков восприятия и понимания.

Мы считаем, что именно психологический подход может ответить на вопрос об оптимальной длительности наказания для того или иного преступника.

Безусловно, данная проблема находится на стыке функционирования нескольких систем, например судебной и пенитенциарной. В одном случае при назначении наказания необходимо учитывать не только степень социальной опасности совершенного преступления, но и совокупность характеристик осужденного, влияющих на потенциал его исправления.

В УИС необходимо руководствоваться психологическим подходом, который будет являться ориентиром в организации всей исправительной работы, проводимой с осужденным в период отбывания им наказания. Такой подход позволит оптимизировать работу служб ИУ, так как, во-первых, обоснованно выявит тех осужденных, которые нуждаются в пенитенциарном внимании в первую очередь, во-вторых, позволит определить силу воздей-

ствия на осужденного и количество времени, необходимого для решения исправительных задач в конкретном случае.

#### Заключение

Психологический подход – это переход от количественного осуществления наказания в виде лишения свободы к качественному. Реализация его будет способствовать активизации эффективного пенитенциарного воздействия на осужденного со стороны всех служб ИУ.

Вместе с тем мы понимаем, что психологический подход к определению меры наказания, выраженной в длительности его отбывания, есть принципиально новый уровень не только осуществления пенитенциарного воздействия, но и развития определенного социального сознания.

### СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Боковня, А. Ю. Сроки наказаний и проблемы пенализации в уголовном праве / А. Ю. Боковня, Ф. Р. Сундуков // Вестник Волжского университета им. В. Н. Татищева. – 2017. – Том 2, № 4. – С. 159–167.
2. Датий, А. В. Криминологические и психологические особенности больных социально значимыми заболеваниями / А. В. Датий, А. А. Федосеев // Личность в меняющемся мире: здоровье, адаптация, развитие. – 2014. – № 2 (5). – С. 69–79. – URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/kriminologicheskie-i-psihologicheskie-osobennosti-bolnyh-sotsialno-znachimymi-zabolevaniyami-osuzhdennyh> (дата обращения: 12.03.2020).
3. Детков, М. Г. Длительное лишение свободы: понятие, содержание, эффективность / М. Г. Детков // Вестник института: преступление, наказание, исправление. – 2008. – № 2. – С. 28–32. – URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/dlitelnoe-lishenie-svobody-ponyatie-soderzhanie-effektivnost> (дата обращения: 02.04.2020).
4. Корнилова, Т. В. Понятие и характерные особенности наказаний в виде длительных сроков лишения свободы в зарубежном уголовном праве / Т. В. Корнилова // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. – 2018. – № 3 (34). – С. 387–394. – URL: <http://www.vestnik.vsu.ru/pdf/pravo/2018/03/2018-03-37.pdf> (дата обращения: 03.04.2020).
5. Мухина, В. С. Пожизненно заключенные: мотивация к жизни / В. С. Мухина, А. А. Хвостов // Развитие личности. – 2002. – № 3. – С. 51–60.
6. Рогач, В. Г. Стратегии преодоления жизненных трудностей у осужденных, отбывающих длительные сроки лишения свободы / В. Г. Рогач // Вестник института: преступление, наказание, исправление. – 2018. – № 1 (41). – С. 122–129. – URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/strategii-preodoleniya-zhiznennyh-trudnostey-u-osuzhdennyh-otbyvayuschih-dlitelnye-sroki-lisheniya-svobody> (дата обращения: 04.04.2020).
7. Саввина, Е. В. Особенности социально-психологической адаптации осужденных к условиям пенитенциарного учреждения / Е. В. Саввина // Вестник Северо-Восточного федерального университета им. М. К. Амосова. Серия: Педагогика. Психология. Философия. – 2017. – № 2 (6). – С. 35–43. – URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/osobennosti-sotsialno-psihologicheskoy-adaptatsii-osuzhdennyh-k-usloviyam-penitentsiarnogo-uchrezhdeniya> (дата обращения: 12.04.2020).
8. Скрипка, Л. В. Эмоциональные состояния впервые осужденных в процессе отбывания наказания / Л. В. Скрипка // Прикладная юридическая психология. – 2014. – № 3. – С. 98–102. – URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/emotsionalnye-sostoyaniya-vpervye-osuzhdennyh-v-protsesse-otbyvaniya-nakazaniya> (дата обращения: 02.04.2020).
9. Славинская, Ю. В. О необходимости разработки комплексного подхода к психологическому сопровождению лиц, отбывающих пожизненное лишение свободы / Ю. В. Славинская, А. В. Кокурин // Прикладная юридическая психология. – 2009. – № 3. – С. 108–116. – URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/o-neobhodimosti-razrabotki-kompleksnogo-podhoda-k-psihologicheskomu-soprovozhdeniyu-lits-otbyvayuschih-pozhiznennoe-lishenie-svobody> (дата обращения: 03.04.2020).
10. Смирнов, А. М. Влияние длительной изоляции от общества на обеспечение режима отбывания наказания в местах лишения свободы / А. М. Смирнов, Б. А. Спасеников // Вестник института: преступление, наказание, исправление. – 2008. – № 4. – С. 28–30. – URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/vliyanie-dlitelnoy-izolyatsii-ot-obschestva-na-obespechenie-rezhima-otbyvaniya-nakazaniya-v-mestah-lisheniya-svobody> (дата обращения: 03.03.2020).
11. Смирнов, А. М. Длительные сроки лишения свободы в отношении осужденных мужчин: монография / А. М. Смирнов. – Москва: Юрлитинформ, 2010. – 199 с. – ISBN 978-5-93295-652-6.
12. Сучкова, Е. Л. Проблемные вопросы формирования мотивации к правопослушному поведению у осужденных, отбывающих наказание в строгих условиях содержания / Е. Л. Сучкова, Е. Ф. Штефан // Психология и право. – 2019. – Том 9, № 4. – С. 236–248.
13. Царева, Е. В. Специфика эмоциональных переживаний у осужденных женщин, отбывающих наказание в местах лишения свободы / Е. В. Царева // Вестник Московского университета МВД России. – 2009. – № 6. – С. 53–56. – URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/spetsifika-emotsionalnyh-perezhivaniy-u-osuzhdennyh-zhenschin-otbyvayuschih-nakazanie-v-mestah-lisheniya-svobody> (дата обращения: 20.04.2020).

14. Шиханцов, Г. Г. Юридическая психология : учебник для вузов / Г. Г. Шиханцов. – Изд. 2-е. – Москва : Зерцало-М, 2006. – 272 с. – ISBN 5-94373-119-9.
15. Шишко, Е. А. Экспериментальные исследования социально-психологической обстановки среди осужденных / Е. А. Шишко // Вестник уголовно-исполнительной системы. – 2015. – № 8 (159). – С. 46–51. – URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/eksperimentalnye-issledovaniya-sotsialno-psihologicheskoy-obstanovki-sredi-osuzhdennykh> (дата обращения: 20.04.2020).
16. Coercion and Social Support Behand Bars Testing an Integrated Theory of Misconduct and Resistance in U.S. Prisons / J. C. Day et al. // Criminal Justice and Behavior. – 2015. – Vol. 42 (2). – Pp. 133–155. – DOI 10.1177/0093854814546352. – URL: <https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/0093854814546352> (дата обращения: 02.04.2020).
17. Effectiveness of a self-administered intervention for criminal thinking: Taking a chance on change / J. B. Folk et al. // Psychological Services. – 2016. – № 13 (3). – Pp. 272–282. – URL: <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC4980178/> (дата обращения: 01.10.2020).
18. Prisons Do Not Reduce Recidivism. The High Cost of Ignoring Science / F. T. Cullen et al. // The Prison Journal. – 2011. – Vol. 91 (3). – Pp. 489–659. – DOI: [doi.org/10.1177/0032885511415224](https://doi.org/10.1177/0032885511415224). – URL: <https://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/0032885511415224> (дата обращения: 02.04.2020).
19. Reducing the use and impact of solitary confinement in corrections / C. Ahalt et al. // International Journal of Prisoner Health. – 2017. – Vol. 13, no. 1. – Pp. 41–48. – DOI 10.1108/IJPH-08-2016-0040. – URL: <https://www.emerald.com/insight/content/doi/10.1108/IJPH-08-2016-0040/full/html> (дата обращения: 02.10.2020).
20. Stringer, H. Improving mental health for inmates / H. Stringer // Monitor on Psychology. – 2019. – Vol 50, no. 3. – P. 46. – URL: <https://www.apa.org/monitor/2019/03/mental-health-inmates#> (дата обращения: 01.10.2020).
21. Wittekind, K. The Bottom Two Percent: Using Positive Psychology to Create Change Among Convicts : A Capstone Project Submitted In Partial Fulfillment of the Requirements for the Degree of Masters of Applied Positive Psychology / Katie Wittekind. – University of Pennsylvania, 2018. – 74 p. – URL: [https://repository.upenn.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1143&context=mapp\\_capstone](https://repository.upenn.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1143&context=mapp_capstone) (дата обращения: 01.10.2020).
22. Yoon, I. A. Outcomes of Psychological Therapies for Prisoners With Mental Health Problems: A Systematic Review and Meta-Analysis / I. A. Yoon, K. Slade, S. Fazel // Journal of Consulting and Clinical Psychology. – 2017. – No. 85 (8). – Pp. 783–802. – DOI 10.1037/ccp0000214/ – URL: <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC5518650/> (дата обращения: 22.10.2020).

## REFERENCES

1. Bokovnya A.Yu., Sundurov F.R. Terms of punishments and problems of penalization in criminal law. *Vestnik Volzhskogo universiteta im. V.N. Tatishcheva=Tatishchev Volzhsky University Bulletin*, 2017, vol. 2, no. 4, pp. 159–167. (In Russ.).
2. Datii A.V., Fedoseev A.A. Criminological and psychological features of convicts with socially significant diseases. *Lichnost' v menyayushchemsya mire: zdorov'e, adaptatsiya, razvitiye=Personality in a Changing World: Health, Adaptation, Development*, 2014, no. 2 (5), pp. 69–79. Available at: <https://cyberleninka.ru/article/n/kriminologicheskie-i-psihologicheskie-osobennosti-bolnyh-sotsialno-znachimymi-zabolevaniyami-osuzhdennykh> (accessed March 12, 2020). (In Russ.).
3. Detkov M.G. Long-term imprisonment: concept, content, effectiveness. *Vestnik instituta: prestuplenie, nakazanie, ispravlenie=Institute Bulletin: Crime, Punishment, Correction*, 2008, no. 2, pp. 28–32. Available at: <https://cyberleninka.ru/article/n/dlitelnoe-lishenie-svobody-ponyatie-soderzhanie-effektivnost> (accessed April 2, 2020). (In Russ.).
4. Kornilova T.V. The concept and characteristic features of punishments in the form of long terms imprisonment in foreign criminal law. *Vestnik Voronezhskogo gosudarstvennogo universiteta. Seriya: Pravo=Proceedings of Voronezh State University. Series: Law*, 2018, no. 3 (34), pp. 387–394. Available at: <http://www.vestnik.vsu.ru/pdf/pravo/2018/03/2018-03-37.pdf> (accessed: April 3, 2020). (In Russ.).
5. Mukhina V.S., Khvostov A.A. Life prisoners: motivation for life. *Razvitiye lichnosti=Development of Personality*, 2002, no. 3, pp. 51–60. (In Russ.).
6. Rogach V.G. Strategies for overcoming life difficulties in convicts, serving the long sentences of imprisonment. *Vestnik instituta: prestuplenie, nakazanie, ispravlenie=Institute Bulletin: Crime, Punishment, Correction*, 2018, no. 1 (41), pp. 122–129. Available at: <https://cyberleninka.ru/article/n/strategii-preodoleniya-zhiznennykh-trudnostey-u-osuzhdennykh-otbyvayuschih-dlitelnye-sroki-lisheniya-svobody> (accessed April 4, 2020). (In Russ.).
7. Savvina E.V. Features of socio-psychological adaptation of convicts to the conditions of a penitentiary institution. *Vestnik Severo-Vostochnogo federal'nogo universiteta im. M. K. Amosova. Seriya: Pedagogika. Psikhologiya. Filosofiya=Vestnik of North-Eastern Federal University. "Pedagogy. Psychology. Philosophy" Series*, 2017, no. 2 (6), pp. 35–43. Available at: <https://cyberleninka.ru/article/n/osobennosti-sotsialno-psihologicheskoy-adaptatsii-osuzhdennykh-k-usloviyam-penitentsiarnogo-uchrezhdeniya> (accessed April 12, 2020). (In Russ.).
8. Skripka L.V. Emotional states of first-time convicts in the process of serving their sentence. *Prikladnaya yuridicheskaya psikhologiya=Applied Legal Psychology*, 2014, no. 3, pp. 98–102. Available at: <https://cyberleninka.ru/article/n/emotsionalnye-sostoyaniya-vpervye-osuzhdennykh-v-protssesse-otbyvaniya-nakazaniya> (accessed April 2, 2020). (In Russ.).
9. Slavinskaya Yu.V., Kokurin A.V. On the need to develop a comprehensive approach to psychological support for persons serving life imprisonment. *Prikladnaya yuridicheskaya psikhologiya=Applied Legal Psychology*, 2009, no. 3, pp. 108–116. Available at: <https://cyberleninka.ru/article/n/o-neobhodimosti-razrabotki-kompleksnogo-podhoda-k-psihologicheskomu-soprovozhdeniyu-lits-otbyvayuschih-pozhiznnoe-lishenie-svobody> (accessed April 3, 2020). (In Russ.).
10. Smirnov A.M., Spasennikov B.A. The influence of prolonged isolation from society on ensuring the regime of serving punishment in places of deprivation of liberty. *Vestnik instituta: prestuplenie, nakazanie, ispravlenie=Institute Bulletin: Crime, Punishment, Correction*, 2008, no. 4, pp. 28–30. Available at: <https://cyberleninka.ru/article/n/vliyanie-dlitelnoy-izolyatsii-ot-obschestva-na-obespechenie-rezhima-otbyvaniya-nakazaniya-v-mestah-lisheniya-svobody> (accessed March 3, 2020). (In Russ.).
11. Smirnov A.M. *Ditel'nye sroki lisheniya svobody v otnoshenii osuzhdennykh muzhchin: monografiya* [Long terms of imprisonment in relation to convicted men: monograph]. Moscow: YurLitinform, 2010. 199 p.

12. Suchkova E.L., Shtefan E.F. Problematique issues of motivation for law-abiding behavior in convicts serving their sentences under strict conditions of detention. *Psikhologiya i pravo=Psychology and Law*, 2019, vol. 9, no. 4, pp. 236–248. (In Russ.).
13. Tsareva E.V. Specifics of emotional experiences of convicted women serving sentences in places of deprivation of liberty. *Vestnik Moskovskogo universiteta MVD Rossii=Bulletin of the Moscow University of the Ministry of Internal Affairs of Russia*, 2009, no. 6, pp. 53–56. Available at: <https://cyberleninka.ru/article/n/spetsifika-emotsionalnyh-perezhivaniy-u-osuzhdennyh-zhenschin-otbyvayuschih-nakazanie-v-mestah-lisheniya-svobody> (accessed April 20, 2020). (In Russ.).
14. Shikhantsov G.G. *Yuridicheskaya psikhologiya: uchebnyk dlya vuzov* [Legal psychology: textbook for universities]. Second edition. Moscow: Zertsalo-M, 2006. 272 p.
15. Shishko E.A. Experimental studies of the socio-psychological situation among convicts. *Vedomosti ugolovno-ispolnitel'noi sistemy=Journal of the Penitentiary System*, 2015, no. 8 (159), pp. 46–51. Available at: <https://cyberleninka.ru/article/n/eksperimentalnye-issledovaniya-sotsialno-psihologicheskoy-obstanovki-sredi-osuzhdennyh> (accessed April 20, 2020). (In Russ.).
16. Day J.C. et al. Coercion and social support behind bars: testing an integrated theory of misconduct and resistance in U.S. prisons. *Criminal Justice and Behavior*, 2015, vol. 42 (2), pp. 133–155. DOI: 10.1177/0093854814546352. Available at: <https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/0093854814546352> (accessed April 2, 2020).
17. Folk J.B., Disabato D.J., Daylor J.M., Tangney J.P., Barboza S., Wilson J.S., Bonieskie L., Holwager J. Effectiveness of a self-administered intervention for criminal thinking: Taking a chance on change. *Psychological Services*, 2016, no. 13 (3), pp. 272–282. Available at: <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC4980178/> (accessed October 1, 2020).
18. Cullen F.T. et al. Prisons do not reduce recidivism. The high cost of ignoring science. *The Prison Journal*, 2011, vol. 91 (3), pp. 489–659. DOI: 10.1177/0032885511415224. Available at: <https://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/0032885511415224> (accessed April 2, 2020).
19. Ahalt C., Haney C., Rios S., Fox M.P., Farabee D., Williams B. Reducing the use and impact of solitary confinement in corrections. *International Journal of Prisoner Health*, 2017, vol. 13, no. 1, pp. 41–48. DOI: 10.1108/IJPH-08-2016-0040. Available at: <https://www.emerald.com/insight/content/doi/10.1108/IJPH-08-2016-0040/full/html> (accessed October 2, 2020).
20. Stringer H. Improving mental health for inmates. *Monitor on Psychology*, 2019, vol. 50, no. 3, p. 46. Available at: <https://www.apa.org/monitor/2019/03/mental-health-inmates#> (accessed October 1, 2020).
21. Wittekind K. *The bottom two percent: using positive psychology to create change among convicts: a capstone project submitted in partial fulfillment of the requirements for the degree of masters of applied positive psychology*. University of Pennsylvania, 2018. 74 p. Available at: [https://repository.upenn.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1143&context=mapp\\_capstone](https://repository.upenn.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1143&context=mapp_capstone) (accessed October 1, 2020).
22. Yoon I.A., Slade K., Fazel S. Outcomes of psychological therapies for prisoners with mental health problems: a systematic review and meta-analysis. *Journal of Consulting and Clinical Psychology*, 2017, no. 85 (8), pp. 783–802. DOI: 10.1037/ccp0000214/. Available at: <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC5518650/> (accessed October 22, 2020).

## СВЕДЕНИЯ ОБ АВТОРЕ / INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

**ЮРИЙ ЕВГЕНЬЕВИЧ СУСЛОВ** – кандидат психологических наук, ведущий научный сотрудник отдела разработки методологий социальной, психологической, воспитательной и педагогической работы с осужденными центра исследования проблем исполнения уголовных наказаний и психологического обеспечения профессиональной деятельности сотрудников уголовно-исполнительной системы Научно-исследовательского института ФСИН России, г. Москва, Российская Федерация, доцент факультета психологии Российского государственного социального университета, г. Москва, Российская Федерация. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-9824-748X>, e-mail: [zimburu@mail.ru](mailto:zimburu@mail.ru)

**YURII E. SUSLOV** – Candidate of Sciences (Psychology), leading researcher of the department for development of methodologies, for social, psychological and educational work with convicts at the Center for Research on Execution of Criminal Punishments and Provision of Psychological Support in Professional Activity of Staff of the Penal System at the Research Institute of the Federal Penitentiary Service of Russia, Moscow, Russian Federation, associate professor at the Faculty of Psychology of the Russian State Social University, Moscow, Russian Federation. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-9824-748X>, e-mail: [zimburu@mail.ru](mailto:zimburu@mail.ru)

Статья поступила 27.04.2020

# ПЕДАГОГИЧЕСКИЕ НАУКИ

DOI 10.46741/2686-9764-2021-15-1-125-133

УДК 378.1



## Педагогическая технология как средство формирования образовательной самостоятельности обучающихся образовательных организаций высшего образования ФСИН России

**О. Б. ПАНОВА**

Вологодский институт права и экономики Федеральной службы исполнения наказаний, г. Вологда, Российская Федерация

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-6096-2581>, e-mail: [xenia-vipe@mail.ru](mailto:xenia-vipe@mail.ru)

### Р е ф е р а т

*Введение:* статья посвящена рассмотрению проблемы повышения роли самостоятельной внеаудиторной работы обучающихся образовательных организаций высшего образования ФСИН России и формирования отношения к ней как значимому компоненту образовательного процесса. *Цель:* описание и научное обоснование педагогической технологии, направленной на формирование образовательной самостоятельности будущих сотрудников уголовно-исполнительной системы. *Методы:* теоретические методы (изучение и анализ психолого-педагогической литературы по теме исследования, педагогическое моделирование) и эмпирические методы (опрос, анализ результатов деятельности). *Результаты:* в ходе изучения вопроса был сформирован категориальный аппарат исследования, ключевым понятием при этом выступил теоретический конструкт «образовательная самостоятельность». Обращение к педагогическому моделированию позволило описать образовательную дистанционную технологию, основанную на интерактивном педагогическом взаимодействии на базе модульной объектно-ориентированной динамической обучающей среды (Moodle). В данной технологии акцент делается на развитии познавательной мотивации обучающихся, в качестве источника которого выступает профессионально ориентированная учебная дилемма. Учебная дилемма выполняет функцию информационно-смысловой единицы, охватывающей содержание определенной темы и соответствующей ей компетенции, заложенной в структуре учебной дисциплины. Проведенное эмпирическое исследование показало, что применение этой образовательной технологии реально мобилизует познавательную активность обучающихся и вызывает у них большой интерес к учебе и будущей профессии за пределами тем, предназначенных для аудиторного изучения. *Выводы:* установлено, что продуктивность самостоятельной внеаудиторной работы определяется такой организацией внешнего управления со стороны преподавателя, которая соотносится с внутренними потребностями обучающихся и позволяет актуализировать широкий спектр познавательных мотивов: непосредственно побуждающих, интеллектуально-побуждающих, перспективно побуждающих. Описанная образовательная технология, отвечая этим условиям, может быть предложена для использования в массовой практике.

**К л ю ч е в ы е с л о в а:** образовательная самостоятельность; образовательный процесс; педагогическая технология; познавательные мотивы; учебная дилемма; электронная образовательная среда.

13.00.01 – Общая педагогика, история педагогики и образования.

**Д л я ц и т и р о в а н и я:** Панова О. Б. Педагогическая технология как средство формирования образовательной самостоятельности обучающихся образовательных организаций высшего образования ФСИН России. *Пенитенциарная наука*, 2021, т. 15, № 1 (53), с. 125–133. DOI 10.46741/2686-9764-2021-15-1-125-133.

## Pedagogical Technology as a Means to Develop Educational Self-Sufficiency in Students of Higher Education Organizations of FSIN Russia

**OKSANA B. PANOVA**

Vologda Institute of Law and Economics of the Federal Penitentiary Service of Russia, Vologda, Russian Federation

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-6096-2581>, e-mail: [xenia-vipe@mail.ru](mailto:xenia-vipe@mail.ru)

**Abstract.** *Introduction:* the paper addresses the issue of enhancing the role of individual extramural studies for students of higher education institutions of the Federal Penitentiary Service of Russia and searches for ways to form students' attitude toward individual extramural studies as a significant component of the educational process. *Aim:* description and scientific substantiation of a pedagogical technology aimed to develop educational self-sufficiency in future staff of the penal system. *Methods:* theoretical methods (studying and analyzing psychological and pedagogical literature on the subject, pedagogical simulation) and empirical methods (survey, performance results analysis). *Results:* in the course of our research we formed a set of definitions and terms, the key one among which is "educational self-sufficiency". Pedagogical simulation helped us describe distance educational technology based on interactive pedagogical communication using Modular Object-Oriented Dynamic Learning Environment (Moodle). This technology focuses on the development of cognitive motivation in students, and the motivation source is found in a professionally oriented educational dilemma. An educational dilemma serves as an informational and conceptual unit that covers the content of a certain topic and the corresponding competence laid down in the structure of an academic discipline. The empirical research we conducted has shown that the use of this educational technology actually mobilizes students' cognitive activity and fuels their interest in learning and future profession beyond the topics intended for classroom-based studies. *Conclusions:* we have found out that the performance efficiency of individual extramural studies depends on how the teacher organizes external supervision. It should correlate with the inner needs of students and bring to the fore a wide range of cognitive motives: motivating directly, motivating intellectually, motivating prospectively. Being in line with these conditions, the educational technology we describe can be used on a large-scale basis.

**Keywords:** educational self-sufficiency; educational process; pedagogical technology; cognitive motives; educational dilemma; electronic educational environment.

13.00.01 – General pedagogy, history of pedagogy and education.

**For citation:** Panova O.B. Pedagogical technology as a means to develop educational self-sufficiency in students of higher education organizations of FSIN Russia. *Penitentiary Science*, 2021, vol. 15, no. 1 (53), pp. 125–133. DOI 10.46741/2686-9764-2021-15-1-125-133.

### *Введение*

Федеральный закон от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» обязывает образовательные организации высшего образования обеспечивать подготовку высококвалифицированных кадров по всем основным направлениям общественно полезной деятельности в соответствии с потребностями общества и государства (ст. 69). Данной нормой законодатель ориентирует вузы на реализацию стратегических образовательных задач. Содержательные аспекты определяются федеральными государственными образовательными стандартами, а отдельные требования

могут детализироваться работодателями выпускников. В качестве работодателя выпускников образовательных учреждений, готовящих специалистов для пенитенциарной сферы, выступает Федеральная служба исполнения наказаний, заинтересованная в достижении такого качества подготовки выпускников, при котором они овладевают способностью самостоятельно организовывать свое самообразование с учетом необходимости, соответствовать инновационным процессам, давать эффективный ответ на потенциальные вызовы и риски в условиях реформирования уголовно-исполнительной системы Российской Феде-

рации [5]. Именно в учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы выпускник ведомственного образовательного учреждения реализует себя как специалист, при этом объективную оценку качества его образования может дать в первую очередь работодатель. Изучение источников информации по вопросу оценивания способности выпускников образовательных организаций высшего образования ФСИИ России квалифицированно выполнять профессиональные функции позволило констатировать, что наряду с очевидными достижениями в этой области существуют определенные недостатки. Пробелы профессионального образования имеют разную природу. В качестве одной из причин трудностей исследователи называют недостаточный уровень самостоятельности, препятствующий успешной ориентации в профессиональном пространстве в меняющихся условиях, когда от сотрудника ФСИИ России требуется инициатива при формировании цели и поиске путей ее достижения [3; 4; 7].

Формирование самостоятельности дипломированных сотрудников уголовно-исполнительной системы во многом связано с совершенствованием организации учебного процесса в образовательных организациях высшего образования. В качестве одного из ресурсов оптимизации мы рассматриваем более полное использование потенциала самостоятельной внеаудиторной работы. Известно, что в структуре ФГОС последнего поколения усилен акцент на самостоятельное изучение студентами большинства дисциплин, включенных в образовательные программы. Удельный вес академического времени, отводимого на самостоятельную внеаудиторную работу в учебных планах образовательных организаций высшего образования, составляет не менее половины часов, предусмотренных для выполнения основной образовательной программы по дисциплинам. Следовательно, самостоятельная работа обучающихся выступает равноценным компонентом образовательного процесса и становится предметом особого внимания педагогов.

#### *Методы исследования*

Исследование проводилось с использованием теоретических (изучение и анализ психолого-педагогической литературы по теме исследования, педагогическое моделирование) и эмпирических (опрос, анализ

результатов деятельности) методов. Педагогическое моделирование включало разработку и создание модели формирования образовательной самостоятельности обучающихся в виде основных идей и технологических решений, которые в ходе дальнейшего экспериментального изучения в условиях реального педагогического процесса получили свое подтверждение.

Теоретическим материалом для исследования послужили современные труды, посвященные формированию образовательной самостоятельности студентов в образовательном процессе в целом и в процессе технологии организации самостоятельной работы в частности, а также данные, полученные в результате опроса курсантов. Практический этап исследования был осуществлен на базе психологического факультета ВИПЭ ФСИИ России. Эксперимент проводился в течение трех лет. С 2017 по 2020 г. в нем приняли участие 158 курсантов 3–4 курсов, изучающих дисциплины «Антикоррупционное воспитание сотрудников УИС» и «Диагностика и развитие правовых представлений несовершеннолетних осужденных». По окончании курсов обучения по данным дисциплинам курсантам были предложены вопросы для оценки эффективности использованной в учебном процессе технологии формирования образовательной самостоятельности.

#### *Категориальный аппарат исследования*

Изучение и анализ психолого-педагогической литературы позволили сформировать категориальный аппарат исследования, включающий следующие терминологические конструкты: образовательная самостоятельность, самостоятельная внеаудиторная работа, педагогическая технология как средство управления самостоятельной внеаудиторной работой. В качестве ключевого понятия выступил терминологический конструкт «образовательная самостоятельность», под которой понимается качество личности студента, позволяющее осуществлять построение индивидуального образовательного маршрута на основе самостоятельного выбора, соответствующего его образовательным целям, возможностям, мотивации и интересам [2, с. 13]. Образовательная самостоятельность обучающегося базируется на его способности к самоорганизации, в числе ведущих направлений которой выступают определение учебной

задачи с учетом своих возможностей и потребностей, подбор средств обучения для решения поставленных задач, оценивание своих действий с точки зрения приближения к цели, выбор оптимальных способов развития профессиональных компетенций, оценка фактического состояния и результатов развития профессиональных компетенций [2, с. 32].

Как следует из анализа научной литературы, обучающиеся призваны выполнять роль субъектов управления собственной самостоятельной внеаудиторной работой. Имея отличительные личностные особенности, обучающиеся как субъекты внутреннего управления проявляют разные способности к самоорганизации, и не каждый из них ориентирован на выход за пределы задач, диктуемых преподавателем в императивной форме. Сегмент «самостоятельная внеаудиторная работа» как часть учебного плана выступает в качестве объекта приложения образовательной самостоятельности со стороны обучающихся образовательных организаций высшего образования, в том числе курсантов. Выстраиванию индивидуального образовательного маршрута должна предшествовать предварительная работа обучающегося, связанная с изучением тематического плана и рабочей программы дисциплины для того, чтобы иметь ответы на следующие вопросы: какие темы необходимо осваивать полностью самостоятельно? в какой мере необходимо расширить свои знания самостоятельно в пределах тем, изучение которых предусмотрено на аудиторных занятиях? каков должен быть уровень усвоения этих знаний? какие формы контроля будут использоваться? и т. п.

Многие обучающиеся не проявляют склонности к кропотливому изучению планирующей документации и самостоятельному выстраиванию на этой основе образовательного маршрута по освоению материала, предназначенного для внеаудиторного изучения, ориентируясь в основном на рассмотрение вопросов в границах подготовки к экзаменам. Здесь возникает необходимость внешнего управления со стороны преподавателя, роль которого состоит в активизации и мобилизации образовательной самостоятельности обучающихся.

Среди существующих способов организации внешнего управления самостоятельной внеаудиторной работой особого внимания заслуживает технологизация этого процес-

са. Роль педагогической технологии состоит в том, что она выступает в качестве промежуточного звена между теорией и практикой применения последней. Для того чтобы использовать теоретические положения на практике, их нужно технологизировать, расписать в виде деятельностных процедур. В науке существуют разные точки зрения на определение педагогической технологии. Наиболее близким нашему пониманию является рассмотрение педагогической технологии как алгоритма целенаправленных совместных действий участников образовательного процесса, обеспечивающего достижение намеченного образовательного результата [8, с. 12].

Актуальность использования педагогической технологии как средства управления самостоятельной внеаудиторной работой студентов образовательных организаций высшего образования получила достаточное обоснование в научных трудах. Анализ литературы по данной проблеме позволил установить, что подавляющее большинство соответствующих технологий в ряду средств мобилизации образовательной самостоятельности обучающихся рассматривают такие элементы, как согласованное целеполагание, критериальное оценивание, проектирование, диалоговое обучение и т. д. [1; 2; 9; 11]. Недостаточное внимание к использованию в технологиях потенциала познавательной мотивации студентов послужило толчком к восполнению данного пробела при моделировании технологического процесса формирования образовательной самостоятельности обучающихся образовательных организаций высшего образования ФСИИ России.

#### *Модельное описание педагогической технологии*

Для педагогического сопровождения учебно-познавательной деятельности курсантов образовательных организаций высшего образования ФСИИ России нами предлагается дистанционная технология мотивации самостоятельной внеаудиторной работы обучающихся. В качестве ведущего механизма приобщения курсантов к самостоятельной внеаудиторной работе рассматривается развитие мотивации. При разработке педагогической технологии мы исходили из того, что наиболее значимыми являются смыслообразующие мотивы, переводящие социально значимые ценно-

сти на личностный уровень («значимо для меня»). В ряду познавательных мотивов такого плана, по Г. И. Щукиной, выделяются непосредственно побуждающие, интеллектуально-побуждающие и перспективно побуждающие мотивы [10, с. 97].

В случае действия непосредственно побуждающих мотивов мобилизующее влияние оказывает необычность, яркость, занимательность, образность представляемой информации, возможность получить высокую отметку или одобрение. Интеллектуально-побуждающие мотивы обеспечивают познавательный интерес при условии получения удовлетворения от участия в учебно-познавательной деятельности, успешного выполнения заданий, требующих проявления интеллектуальных способностей. Перспективно побуждающие мотивы связаны с эффектом отсроченного результата, при котором обучающийся осознает потенциальную полезность получаемых знаний в более длительной временной перспективе, когда он, будучи выпускником, сможет в полной мере применить их на практике.

Цель использования предлагаемой технологии состоит в педагогическом сопровождении познавательной внеаудиторной деятельности курсантов посредством их мотивирования к осмысленному изучению материала, включенного в раздел «Самостоятельная работа». Временной период ее реализации совпадает с процессом самостоятельной работы курсанта по изучению определенной темы учебной дисциплины. Количество циклов использования при этом соответствует численности тем, определенных тематическим планом для самостоятельного внеаудиторного изучения. Основные формы реализации технологии в дистанционном режиме включают интерактивное взаимодействие с помощью электронной образовательной среды вуза на базе модульной объектно-ориентированной динамической обучающей среды (Moodle) и социальных сетей.

Данная технология предполагает удобный эффективный способ дистанционного управления самостоятельной работой курсантов в ходе оперативного обмена информацией, в том числе в онлайн-режиме. Она включает три этапа: ориентационно-деятельностный, проективно-деятельностный, рефлексивно-деятельностный. Названия и содержание этапов соотносятся с логикой поступательного развития познавательной

мотивации. Для каждого этапа определены группы доминирующих познавательных мотивов: непосредственно побуждающие (первый этап), интеллектуально-побуждающие (второй этап), перспективно побуждающие (третий этап).

Специфика предлагаемой образовательной технологии состоит в том, что в качестве информационно-смысловой единицы, охватывающей содержание определенной темы и соответствующей логике формирования компетенций, заложенных в структуре учебной дисциплины, используется профессионально ориентированная учебная дилемма. Решение учебных дилемм предполагает совместное обсуждение обучающимися профессионально значимых ситуаций. Применительно к каждой дилемме разрабатывается несколько вариантов решения. Выбор того или иного решения должен быть аргументирован с научной и практической точек зрения. Организуется проективная деятельность, в ходе которой обучающийся умозрительно выстраивает модель вероятного развития событий, соответствующую всем предложенным вариантам решения. Работа с дилеммой предполагает использование вопросов, проблематизирующих ее, представляющих ситуацию сквозь призму разноаспектных обстоятельств.

Профессионально ориентированная дилемма включает ситуацию профессионально значимого выбора, в которой нет однозначно правильного решения, а есть разные варианты решений, отражающие различные интересы. Как в любой ситуации, в учебной дилемме предусматривается продолжение деятельности (в неизменном или измененном виде). Если для решения определенной задачи, заложенной в дилемме, субъект познавательной деятельности располагает достаточными средствами и методами, деятельность продолжается. В противном случае ситуация классифицируется как проблемная, влекущая за собой необходимость использования особых способов для продолжения деятельности. Таким образом, учебная дилемма не имеет ограничения при выполнении задания в форме простого выбора: в зависимости от уровня мотивации и подготовки обучающийся сам для себя определяет границы задач и решений.

В качестве педагогических условий успешной реализации данной технологии выступают особые требования к содержанию учебной дилеммы, при которых фор-

мулировка задания ориентирована на охват решением основного объема программного материала по соответствующей теме. В ходе решения дилеммы происходит формирование компетенций, заложенных в структуре учебной дисциплины, поэтому должны быть обеспечены актуальность и событийность содержания дилемм. Дилеммы, отвечающие этим требованиям, представлены в учебном пособии по дисциплине «Антикоррупционное воспитание сотрудников УИС» для специальности 37.05.02 Психология служебной деятельности [6, с. 73–80].

Технологическая цепочка реализации дистанционной образовательной технологии мотивации к самостоятельной внеаудиторной работе представляет собой последовательность определенных действий. На первом этапе (ориентационно-деятельностном) преподаватель направляет каждому обучающемуся стимульный материал, включающий название темы для самостоятельного внеаудиторного изучения, постановку целей, перечень ключевых понятий, подлежащих описанию с опорой на справочные источники информации, содержание дилеммы профессиональной направленности, инструктаж о способе (алгоритме) выполнения задания, сведения о форме последующей презентации и обсуждения результатов выполненной работы. В случае необходимости преподаватель инициирует формирование микрогрупп для интерактивного взаимодействия в ходе решения учебных дилемм.

На втором этапе (проективно-деятельностном) преподаватель выступает в роли наставника, оказывающего консультативную помощь при возникновении сложностей у обучающихся, ориентирует их на четкое формулирование вопросов и конкретное описание проблем в ситуациях затруднений.

На третьем этапе (рефлексивно-деятельностном) преподаватель организует презентацию и обсуждение выполненных заданий, их оценивание с научной и прикладной точек зрения, определяет формат презентации и интерактивного обсуждения: форум, чат, видеоконференция, дискуссионная площадка, стендовый доклад и т. п.

Продуктивность применения данной технологии определяется, кроме того, выполнением ряда организационных условий, к которым отнесены: создание благоприятной эмоциональной атмосферы, координация действий в электронной образовательной среде; использование способов стимули-

рования к наиболее полной аргументации и активному взаимодействию; подведение итогов работы по теме, включающее сопоставление полученных результатов с содержанием компетенций, соответствующих учебной дисциплине в структуре образовательной программы.

#### *Результаты и обсуждение*

Курсанты, изучающие дисциплины с применением описанной технологии, отмечают, что предлагаемые учебные дилеммы вызывают большой интерес к учебе и мобилизуют познавательную активность. Данное утверждение основывается на результатах многолетнего педагогического наблюдения и опросов, проведенных среди обучающихся. Так, на заключительном этапе изучения дисциплины «Диагностика и развитие правовых представлений несовершеннолетних осужденных» курсантам психологического факультета 261 учебной группы в мае 2020 г. было предложено ответить на следующие вопросы:

1. Способствовало ли решение предложенных дилемм поддержанию интереса к учебной дисциплине? Аргументируйте свой ответ.
2. Какая дилемма показалась наиболее интересной и почему?
3. Будете ли вы применять работу с дилеммой в ходе психологической работы с осужденными? В каких ситуациях?

Ответы и отзывы курсантов, размещенные на электронной информационно-образовательной платформе института, оказались достаточно информативными и многоаспектными. Приведем несколько отрывков:

«Курс достаточно интересный и важный для нас и обязательно пригодится в работе. Формат ведения данного курса для меня новый, но он мне понравился своей оригинальностью и необычностью. В ходе решения дилемм я приобрел опыт нахождения правильной точки зрения, совершенствовал свои навыки рассуждения и обоснования своей точки зрения с опорой на теоретический материал. Каждая предлагаемая дилемма данного курса интересна, оригинальна. Чтобы ответить на вопрос дилеммы, нужно хорошо изучить предложенный материал, разобраться в нем, что, естественно, повышает эффективность и полезность данного вида работы».

«По завершении изучения курса "Диагностика и развитие правовых представ-

лений несовершеннолетних осужденных" хочется сказать, что метод обучения, который присутствовал в нашем курсе, очень нестандартный, что вызывало наибольший интерес в его изучении. Прочтение, анализ и решение дилемм проходило очень увлекательно».

«Мне понравилось решение дилемм, это очень хороший подход к изучению данной дисциплины. По моему мнению, решение дилемм способствовало развитию хороших знаний по данной дисциплине и вызывало у меня огромный интерес, а также способствовало выработке собственного мнения по каждой конкретной ситуации и более грамотному формулированию собственных мыслей. Дилемма про Кировоградскую колонию произвела на меня большое впечатление и вызвала у меня наибольший интерес. Данная дилемма вызвала у меня множество эмоций, особенно после прочтения последствий, даже проявлялись нотки злости в отношении воспитанников. Однако необходимо было выбрать правильное решение, не обращая внимания на свои чувства и эмоции. На решение данной дилеммы у меня ушел не один час, так как поток мыслей, которые приходили в голову, было трудно собрать воедино».

В ходе анкетирования курсанты (158 чел.), отвечая на вопрос «Какие преимущества использования данной технологии Вы можете назвать?», указывали на следующее: «возможность научиться распознавать вероятные профессиональные ошибки и находить пути их преодоления в ходе решения учебных дилемм»; «разнообразие интересных дилемм»; «возможность в свободном графике выполнять учебные задания»; «интересно работать без напряжения на фоне благоприятной психологической атмосферы»; «интересно познакомиться в форуме и чате со всеми решениями своих сокурсников, принять участие в обсуждении и на этой основе оценить свои ответы»; «возможность использования современных компьютерных технологий, позволяющих получить навыки, которые могут пригодиться в профессиональной деятельности и повседневной жизни»; «приобщение к профессиональному опыту применения учебных дилемм, развивающий потенциал которых актуален в будущей работе с осужденными и другими категориями клиентов психологов». Наиболее часто повторяющимися в ответах словами стали термины «интерес» и «возможность»,

употреблявшиеся в аспекте будущей профессиональной деятельности. На вопрос, касающийся вероятных недостатков данной технологии, все респонденты ответили отрицательно, заявив об отсутствии таковых.

Можно констатировать, что применение рассмотренной образовательной технологии мобилизует инициативную активность обучающихся: не менее 92 % курсантов включаются в систематическую самостоятельную внеаудиторную работу. Примечательно, что в текущем учебном году, сопряженном с переходом на удаленное обучение из-за пандемии коронавируса, было достигнуто полноценное участие в данной работе всех без исключения курсантов.

Другими позитивными проявлениями обратной связи стали представленные курсантами проекты путей развития изучаемого объекта, оценочные суждения по поводу спорных аспектов предлагаемых решений, актуализация профессионально значимых ценностей в аспекте темы. Получаемая обратная связь выступает основанием для внесения корректировки в преподавание и редактирования содержания курса. Продуктом данной технологии становится образовательная самостоятельность, индикаторами сформированности которой выступают: готовность и способность преодолевать трудности в учебно-познавательной деятельности; наличие системы познавательных мотивов; умение самостоятельно ставить цели в учебно-познавательной деятельности и планировать их достижение; умение выстраивать индивидуальный образовательный маршрут; готовность использовать имеющиеся знания, умения и опыт в решении профессиональных задач; способность к самооценке и корректировке действий.

#### *Заключение*

Материалы проведенного исследования позволяют сделать следующие выводы:

1. Существует связь между уровнем образовательной самостоятельности обучающихся и способами организации внешнего управления самостоятельной внеаудиторной работой.

2. Такая связь становится результативной в случае, когда преподаватель использует технологию, ориентированную на развитие познавательной мотивации обучающихся.

3. Применение в качестве дидактической основы технологии профессионально ори-

ентированной дилеммы как информационно-смысловой единицы, охватывающей содержание определенной темы и соответствующей логике формирования компетенций, заложенных в структуре учебной дисциплины, позволяет актуализировать широкий спектр познавательных мотивов: непосредственно побуждающих, интеллектуально-побуждающих, перспективно побуждающих.

Предложенная технология выступает одним из способов педагогического сопровождения процесса формирования образовательной самостоятельности курсанта как

профессионально значимого личностного качества. За рамками статьи остались актуальные проблемы, которые могут составить основу для дальнейших исследований, такие как структура и уровень развития познавательных интересов обучающихся, обусловленные применением рассмотренной технологии; мотивирование преподавателей к осуществлению педагогического сопровождения курсантов в ходе самостоятельной внеаудиторной работы; мониторинг развития образовательной самостоятельности курсантов, находящихся на разных ступенях обучения в вузе, и др.

## СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Абрамов, С. М. Генезис образовательной самостоятельности студентов в процессе дистанционного обучения : диссертация на соискание ученой степени кандидата педагогических наук / Абрамов Сергей Михайлович. – Екатеринбург, 2003. – 250 с.
2. Гордиянова, Г. В. Развитие образовательной самостоятельности студентов в нелинейном образовательном процессе вуза : диссертация на соискание ученой степени кандидата педагогических наук / Гордиянова Галина Владимировна. – Омск, 2016. – 171 с.
3. Дворцов, В. Б. Формирование готовности к будущей профессиональной деятельности курсантов вузов ФСИН : диссертация на соискание ученой степени кандидата педагогических наук / Дворцов Василий Борисович. – Кемерово, 2018. – 246 с.
4. Котляр, В. Н. Профессиональное самовоспитание курсантов и слушателей вузов ФСИН России : диссертация на соискание ученой степени кандидата педагогических наук / Котляр Владимир Николаевич. – Рязань, 2006. – 200 с.
5. Об утверждении Концепции федеральной целевой программы «Развитие уголовно-исполнительной системы (2017–2025 годы) : распоряжение Правительства Российской Федерации от 23.12.2016 № 2808-р // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2017. – № 2 (ч. II). – Ст. 413.
6. Панова, О. Б. Ситуации правового выбора в аспекте антикоррупционного воспитания сотрудников уголовно-исполнительной системы в образовательном процессе : учебное пособие / О. Б. Панова. – Вологда : ВИПЭ ФСИН России, 2018. – 112 с. – ISBN 978-5-94991-422-9.
7. Хохлова, Л. Н. Формирование самостоятельности курсантов в процессе обучения в юридическом вузе ФСИН России : диссертация на соискание ученой степени кандидата педагогических наук / Хохлова Лариса Леонидовна. – Самара, 2008 – 218 с.
8. Чернявская, А. П. Технологии педагогической деятельности : учебное пособие / А. П. Чернявская, Л. В. Байборова, И. Г. Харисова. – Ярославль : ЯГПУ, 2012. – 312 с. – ISBN 978-5-534-06324-0.
9. Шишкина, Н. М. Самостоятельная работа студентов и ее роль в учебном процессе (на примере работы студентов факультета ПММ, изучающих английский язык) / Н. М. Шишкина // Научный вестник Воронежского государственного архитектурно-строительного университета. Серия: Социально-гуманитарные науки. – 2013. – № 2. – С. 168–171.
10. Щукина, Г. И. Активизация познавательной деятельности учащихся в учебном процессе / Г. И. Щукина. – Москва : Просвещение, 1979. – 160 с.
11. Якушкина, Л. П. Технология организации внеаудиторной самостоятельной работы студентов в вузе : диссертация на соискание ученой степени кандидата педагогических наук / Якушкина Людмила Павловна. – Белгород, 2007. – 210 с.

## REFERENCES

1. Abramov S.M. *Genesis obrazovatel'noi samostoyatel'nosti studentov v protsesse distantsionnogo obucheniya: dissertatsiya na soiskanie uchenoi stepeni kandidata pedagogicheskikh nauk* [Genesis of educational self-sufficiency of students in the process of distance learning: Candidate of Sciences (Pedagogy) dissertation]. Yekaterinburg, 2003. 250 p.
2. Gordiyanova G.V. *Razvitie obrazovatel'noi samostoyatel'nosti studentov v nelineinom obrazovatel'nom protsesse vuza: dissertatsiya na soiskanie uchenoi stepeni kandidata pedagogicheskikh nauk* [Development of educational self-sufficiency of students in the nonlinear educational process at a higher education institution: Candidate of Sciences (Pedagogy) dissertation]. Omsk, 2016. 171 p.
3. Dvortsov V.B. *Formirovanie gotovnosti k budushchei professional'noi deyatel'nosti kursantov vuzov FSIN: dissertatsiya na soiskanie uchenoi stepeni kandidata pedagogicheskikh nauk* [Formation of readiness for the future professional activity of cadets of higher education institutions of the Federal Penitentiary Service: Candidate of Sciences (Pedagogy) dissertation]. Kemerovo, 2018. 246 p.
4. Kotlyar V.N. *Professional'noe samovospitanie kursantov i slushatelei vuzov FSIN Rossii: dissertatsiya na soiskanie uchenoi stepeni kandidata pedagogicheskikh nauk* [Professional self-education of cadets and students of universities of the Federal Penitentiary Service of Russia: Candidate of Sciences (Pedagogy) dissertation]. Ryazan, 2006. 200 p.
5. On approving the Concept of the Federal Target Program “Development of the Penitentiary System (2017–2025): Resolution of the Government of the Russian Federation of December 23, 2016 No. 2808-r]. In: *Sobranie zakonodatel'stva Rossiiskoi Federatsii* [Collection of Legislation of the Russian Federation]. 2017. No. 2 (part II). Art. 413. (In Russ.).

6. Panova O.B. *Situatsii pravovogo vybora v aspekte antikorrupcionnogo vospitaniya sotrudnikov ugolovno-ispolnitel'noi sistemy v obrazovatel'nom protsesse: uchebnoe posobie* [Situations of legal choice in the aspect of anti-corruption education of employees of the penal system in the educational process: textbook]. Vologda: VIPE FSIN Rossii, 2018. 112 p.
7. Khokhlova L.N. *Formirovanie samostoyatel'nosti kursantov v protsesse obucheniya v yuridicheskoy vuzhe FSIN Rossii: dissertatsiya na soiskanie uchenoi stepeni kandidata pedagogicheskikh nauk* [Formation of independence of cadets in the process of training at a law university of the Federal Penitentiary Service of Russia: Candidate of Sciences (Pedagogy) dissertation]. Samara, 2008. 218 p.
8. Chernyavskaya A.P., Baiborodova L.V., Kharisova I.G. *Tekhnologii pedagogicheskoy deyatel'nosti: uchebnoe posobie* [Technologies of pedagogical activity: textbook]. Yaroslavl: YaGPU, 2012. 312 p.
9. Shishkina N.M. Individual work of students and its role in the educational process (on the example of the work of students of the faculty of applied mathematics, informatics and mechanics who study English). *Nauchnyi vestnik Voronezhskogo gosudarstvennogo arkhitekturno-stroitel'nogo universiteta. Ser.: Sotsial'no-gumanitarnye nauki=Scientific Bulletin of Voronezh State University of Architecture and Civil Engineering. Series: Social Sciences and the Humanities*, 2013, no. 2, pp. 168–171. (In Russ.).
10. Shchukina G.I. *Aktivizatsiya poznavatel'noi deyatel'nosti uchashchikhsya v uchebnoy protsesse* [Activation of cognitive activity of students in educational process]. Moscow: Prosveshchenie, 1979. 160 p.
11. Yakushkina L.P. *Tekhnologiya organizatsii vneauditornoi samostoyatel'noi raboty studentov v vuzhe: dissertatsiya na soiskanie uchenoi stepeni kandidata pedagogicheskikh nauk* [Technology for organizing individual extramural studies of students at a higher education institution: Candidate of Sciences (Pedagogy) dissertation]. Belgorod, 2007. 210 p.

### СВЕДЕНИЯ ОБ АВТОРЕ / INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

**ОКСАНА БРОНИСЛАВОВНА ПАНОВА** – доктор педагогических наук, доцент, профессор кафедры юридической психологии и педагогики Вологодского института права и экономики ФСИН России, г. Вологда, Российская Федерация. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-6096-2581>, e-mail: [xenia-vipe@mail.ru](mailto:xenia-vipe@mail.ru)

**OKSANA B. PANOVA** – Doctor of Sciences (Pedagogy), Associate Professor, professor of the Department of Legal Psychology and Pedagogy, Vologda Institute of Law and Economics of the Federal Penitentiary Service of Russia, Vologda, Russian Federation. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-6096-2581>, e-mail: [xenia-vipe@mail.ru](mailto:xenia-vipe@mail.ru)

Статья поступила 01.06.2020

# JURISPRUDENCE

DOI 10.46741/2686-9764-2021-15-1-134-144

UDC 343.8



## The Role of the Public in Prison Transformations of the 19th Century in Russia

**LARISA I. BELYAEVA**

Academy of Management of the Ministry of Internal Affairs of Russia, Moscow, Russian Federation

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-8245-2435>, e-mail: [Beliaeva\\_055@mail.ru](mailto:Beliaeva_055@mail.ru)

**Abstract.** *Introduction:* the article examines the circumstances that promoted the activity of social forces of the 19th century in improving prison life and re-socialization of persons released from prison. The article describes the areas of public activity aimed at the transformation of prisons in the Russian Empire and the impact of this activity on the improvement of the execution of sentences in the form of imprisonment. We analyze the activities of the Guardianship Society for Prisons, Patronage Societies and other non-governmental structures. We assess the role of the public in the development of domestic legislation and law enforcement practice and analyze errors and omissions that occurred. *Methods:* the study is based on the axiological approach. Finding a solution to the research problem was facilitated by the use of general philosophical principles of dialectics and special methods of cognition: systematic, formal-legal, sociological, etc. *Results:* the ideas of the Age of Enlightenment contributed to the manifestation of social activity, in the public consciousness there emerged a thought about the necessity to abandon the cruelty of punishment. The organization of patronage is a necessary condition for the transformation of prisons. *Discussion:* it is noteworthy that in the works of different historical periods, we can find common views and negative assessments of the activities of non-governmental entities of the pre-revolutionary period associated with the prison department. *Conclusions:* the activity of the public in the field of transformation of correctional institutions cannot be considered faultless. However, the number of its critical assessments is so large that there is no need to increase it; anyway, this cannot change anything. From an axiological point of view, it is much more important to identify what is valuable for social practice: it stimulated the development of public initiative in addressing the issues related to punishment and its execution, the establishment of new public formations that aimed their activities at providing assistance to those released from prison, organizing the execution of sentences against minors, the removal of children of convicts from prisons and the establishment of shelters for them, etc.

**Keywords:** Public; Enlightenment era; Guardianship Society for Prisons; patronage societies; societies for agricultural colonies and craft shelters; academic community; prison; prison transformations; prison reform; prisoners; rehabilitation; juvenile offenders; international congresses

12.00.01 – Theory and history of state and law;

12.00.08. – Criminal law and criminology; penal law.

**For citation:** Belyaeva L.I. The role of the public in prison transformations of the 19th century in Russia. *Penitentiary Science*, 2021, vol. 15, no. 1 (53), pp. 134–144. DOI 10.46741/2686-9764-2021-15-1-134-144.

### Introduction

It is known that prison transformations in

Russia in the 19th century began during the judicial reforms. The transformations were not

spontaneous. They were prepared and brought to life by the efforts of the public, which long before the reforms took steps to “improve prisons”, as they said at the time [16, p. 79].

The Guardianship Society for Prisons that was founded in Russia in the first quarter of the 19th century brought to life a system of previously unknown legal relations, which marked a new stage in the development and activity of the Russian prison. With the emergence of the Guardianship Society for Prisons, a social element appeared in their life, which was new for Russian reality.

It is generally believed that the involvement of the public in the transformation of prisons in Russia is due to Walter Venning, who inspired Alexander I to establish the Guardianship Society for Prisons, which could provide assistance to persons who showed a desire for reformation [17, p. 204]. This is a historical fact that Venning actually inspired the Emperor to do so. And in this interpretation, it looks like “a wizard suddenly appeared” and wrote out a prescription for improving prisons, which were actually in a deplorable state [43, p. 14–16].

However, if we take into account that social life, in all its manifestations is a versatile and continuous process, we will find that Venning’s suggestions to the Russian tsar are just an episode that could have certain implications, provided that there is an appropriate environment for this. Otherwise, even the will of the tsar would not have been able to set the social forces in motion. And we must admit that in Russia by this time such an environment was formed, which was facilitated by the spirit of the Enlightenment era.

#### *Materials and methods*

The analysis of the organizational and legal features of civic participation in the preparation and implementation of prison reforms in the Russian Empire was carried out on the basis of normative legal acts regulating such activities and contained in the *Complete Collection of Laws of the Russian Empire*: collection one (1649–1825), collection two (1825–1881), collection three (1881–1913).

The range of sources we used in the study is quite diverse: these are documents deposited in the State Archive of the Russian Federation (f. 122, 123); official materials (departmental orders and instructions, reports); scientific works: monographs, textbooks, articles published in scientific and specialized journals of different periods, and materials presented in the mass media of the period under consideration.

We analyze research materials on the basis of the well-known principles of scientific historical cognition.

Methodological basis of our study is the axiological approach. Finding a solution to the research problem was facilitated by the use of general philosophical principles of dialectics and special methods of cognition: systematic, formal-legal, sociological, etc.

#### *Discussion*

The discussion of the issue of civic participation in working with prisoners in the imperial period of Russia is impossible to assess unambiguously. On the one hand, once it emerged, it was in the focus of attention of newspapers, magazines, scientific and memoir literature for almost a hundred years. The number of such sources is incalculable. Their flow stopped due to the events of 1917. And for a long period of time, this information “fell out” of the field of attention of the public.

Interest in the problem arose again in the modern times (M.G. Detkov (1994), I.V. Uporov (2004), I.N. Fedotova (2006), etc.).

It is noteworthy that in the works of different historical periods, there is a commonality of views and negative assessments of the activities of non-governmental entities of the pre-revolutionary period associated with the prison department. This is primarily a critical assessment related to the justification of conclusions about what was not done or what mistakes were made.

Among many works, it is worth highlighting those that belong to I.V. Uporov, who is distinguished by caution, reasonableness and objectivity of conclusions.

This suggests that the role and importance of the public in the transformation of Russian correctional institutions is not fully understood. This fact determines the relevance of the present study.

#### *Reasoning*

The issue related to reorganization of Russian correctional institutions arose in connection with the introduction of the Institution of the governorates [52, p. 380–469]. It is widely believed that the Empress’ work related to prison reform was significantly influenced by John Howard. Let us pay attention to M. Filippov’s view on this issue. He notes that Howard’s work was written in 1777, while the documents of Catherine the Great on the subject date back to an earlier period; Filippov also emphasizes that the principles of prison reform proclaimed

by Catherine the Great were a century ahead of the entire European legislation [54, p. 61–63].

During this period, under the influence of the philosophy of the Enlightenment, the idea of rejecting the cruelty of punishment arose in the public consciousness. In Article 27 of the draft Statute on Prisons, developed by Catherine the Great in 1787, it was explicitly prescribed: “Prisoners are to be treated with humanity” [54, p. 66–86]. Although the draft was not implemented, its appearance and content indicate the emergence of a new approach to the execution of sentences.

The Age of Enlightenment contributed to the formation and consolidation of the most enlightened and progressive social forces, striving for the improvement of social life. The Age of Enlightenment is characterized by an active social life: participation in clubs, scientific societies, study groups, the desire for joint activities and public discussion of problems, and a willingness to educate all segments of the population. In Russia, the philosophy of the Age of Enlightenment has found wide distribution, both in the upper strata of society, and among the bourgeoisie and the nobility. The French Revolution, with its ideas of humanism and justice, had a strong influence on public consciousness [6]. By the end of the 19th century, under its influence, the ideas of humane treatment of the criminal began to spread, which found a lively response in Russia [8, p. 192].

The ideas of the Age of Enlightenment contributed to the manifestation of social activity. This was expressed in very specific cases. For example, in 1797, the Department of the Empress Maria was established, which had its purpose not just to provide assistance to those in need, but to educate a new person who could transform Russian society on the basis of education [56].

In 1802, the Imperial Humane Society was established, which pursued the goal of helping anyone who found themselves in a difficult life situation [14; 31].

A little later, in 1812, there emerged the Women’s Patriotic Society [42; 45; 57]. This suggests that the Russian society was moving toward the development of social self-activity and participation in social transformations. The ideas of the enlighteners could not but touch upon the issues of prison life.

Here it is necessary to take into account the fact that quite recently the war with Napoleon ended with the victory of Russia. Russia is the winner. Its warriors, inspired by their own exam-

ple, were ready for transformation. The victory in such a brutal war undoubtedly contributed to the growth of national consciousness and aspirations for improvement and life change.

All this shows that Russia was already on the way to improving prisons, this was prepared historically, but the process was slow, and Venning seemed to accelerate it, acting as a kind of catalyst in this regard. It means that Russia was not so faceless and uninitiated that it could only deal with its own issues with the help of suggestions of others. But it is our long-standing tradition to ignore our own successes and bow down to those of others, even insignificant ones. This explains the fact that the names of many of our compatriots of that period, who invested in the transformation, including prison transformation, their funds, strength and soul, remained unknown or forgotten, and it is the stranger who lives on the pages of national history, overshadowing those who actually created the national history.

The Emperor paid attention to Venning’s advice, but did it his own way: he accepted the idea, but implemented it based on his own understanding of the problem. In particular, he limited the powers of the newly created society in terms of the management of correctional institutions, which remained with the government. The decision made is evidence that there was an understanding of the problem. The tasks assigned to the newly created society were of a humanistic nature and were aimed at transforming not only prisons, but also their inmates by strengthening their moral principles and education. It could not be otherwise: the Russian Emperor was a child of the Age of Enlightenment.

The Guardianship Society for Prisons was established on July 19, 1819 [35, no. 27875] and began its work three months later. Its members, on the recommendation of the founder, included eminent and enlightened people. Among them were the Venning brothers: Walter (Vladimir) and Ivan, who lived in Saint Petersburg. The latter served as the Society’s treasurer [27, p. 49]. It is curious that Walter, being a member of the London Prison Society, systematically sent to it the reports on the activities of the Russian Guardianship Society for Prisons, as if it were part of the former [47, p. 24].

As such, the law did not establish any Rules for the Guardianship Society for Prisons. The law only expressed agreement with the proposal to establish the designated society and took into account the attached report of A. Golitsin and the notes of W. Venning. As follows from

the Note mentioned in the law, the purpose of the Society's activities should consist in moral rehabilitation of prisoners. Here, perhaps, for the first time, the goal of moral rehabilitation of prisoners is set. In the Rules for the Guardianship Society for Prisons attached to the Note, its main purpose is moral rehabilitation of prisoners, as well as improvement of the condition of people placed in prison for debts and due to other reasons. For this purpose, the Society was supposed to use five main means of reformation: constant supervision of prisoners; placing them according to the nature of crimes or charges; instructing them in the rules of piety and good morals; engaging them in decent exercises, placing those who committed prison offences in a secluded place [27, p. 45]. All this was new for Russian correctional institutions.

The rules provided for the structure, organization of the Society's activities, funds and their disposal, and office work.

In order to understand and evaluate the activities of the members of the Guardianship Society for Prisons, it would be important to consider the state of Russian prisons at that time. Archival materials show that it was terrifying even for that time [5, p. 31–34; 11, p. 356; 16, p. 7–55; 24, p. 6–90; 28, p. 7–8, 14–16; 33, p. 82–83, 85–87; 46, p. 181–224; 55, p. 359]. The information contained in these sources is significantly supplemented by the actual data obtained from the preserved archival materials, established and analyzed in detail by E.V. Borodina. The researcher drew attention to the conditions of detention of prisoners in remote correctional institutions [4, p. 215–230]. By the way, Russian prisons were in the same condition as Western ones [33, p. 89; 46, p. 181–224].

After visiting the prison, the members of the Society found that it is impossible to implement moral rehabilitation of prisoners who were kept in dilapidated buildings, cramped, without separation by age and gender, left to themselves, in the absence of a prison regime and any legal order. Attention was drawn to the fact that the main drawback was cramped conditions, the joint maintenance of prisoners and their utter idleness. Cramped conditions made it impossible to separate them not only by type or category of crime, but even by gender and age. This resulted in multiple disorders, and idleness is always accompanied by debauchery. There was no system and unity in the management, since it was divided between different departments, there were no unified plans [22, p. 10]. This meant it was necessary to start with the

organization of life in prison. Prisoners' nutrition was streamlined, clothing and shoes were made, workshops were established and work in them was organized, the premises were put in order as far as possible, and hospitals were arranged. To a certain extent, the issue of funding needed to improve prison life was resolved. These funds were replenished by contributions from members of the Society and benefactors.

Members of the Society were forced to deal with economic issues, without which it was impossible to think about any changes in the life of prisons. And this entailed control over the activities of prison officials and the expenditure of funds, which caused displeasure, opposition and confrontation. This, in turn, affected the nature of the Society's activities and the relationship with the Police Department, which was responsible for state control and supervision of correctional institutions. Since neither party had a clear legal regulation of the powers, in practice this led to the fact that they interfered with each other, duplicating functions and competing with each other. The situation of the time and the accumulated experience led to the decision to adopt the *Charter of the Guardianship Society for Prisons* (November 7, 1851) [35, no. 27875].

Gradually, religious and moral education was introduced, for which churches were arranged, where services were held on Sundays and holidays. Libraries were formed and readings with prisoners were arranged, which had never happened before.

The members of the Society were enlightened and humanistic people. In their activities, they carried out the ideas of humanity. Accordingly, they strongly opposed the ill-treatment of prisoners and the use of chains, heavy shackles, collars and other special means used at that time. Over time, these issues were dealt with.

A number of security issues were resolved. In particular, measures have been taken to prevent the entry of prohibited items, including alcohol, into places of detention; internal regulations have been established: the time of work, study, rest, relatives' visits, etc. Measures were taken to ensure that the prisoners did not move around the city on foot in any weather. For this purpose, carriages, which were equipped according to the season, were hired.

D.V. Krainskii points out that there was not a single aspect in the life of prisoners, where members of the Society would not have penetrated. This contributed to the fact that the situation in the prison became different [16, p. 89–92].

We agree with I.V. Uporov who notes that it was the Society that drew attention to the need for moral correction of prison inmates [50, p. 163].

From the first years of its work, the Society prepared annual reports on its activities, although sometimes they were compiled late or not in full. Nevertheless, they helped to spread the ideas of humanity, practical experience, and attract the attention of the authorities and ordinary people to the problems of prison transformations.

Special attention was paid to minors in prisons. These were children with parents who were placed in prison for crimes or misdemeanors, and children who committed crimes. Both were kept together with adults without any distinction.

First of all, the issue of funding for children's nutrition from the treasury was resolved [13, p. 14].

Realizing the perniciousness influence of the prison on innocent children held there, the members of the Society began to work on the establishment of shelters for the children of prisoners. This issue was being resolved for an extremely long time. Only in 1843 was it possible to establish such a shelter. In it, the children studied, twice a week they were brought to the prison to their parents. Gradually, the circle of children who were placed in shelters expanded: they were children of convicts; children brought in by the police; children of parents who had gone missing; children left behind at the request of parents who had served their sentences. The purpose of keeping children in such shelters was to educate them and remove them from the criminal community [42, p. 17, 40]. In places where there were no such shelters, children were placed in private homes with trustworthy people or in institutions of Public Charity Departments (*Prikazy*), where they were kept at the expense of the Society. For example, in Vologda, the merchant Gudkov used his own funds to rent an apartment for the shelter and maintenance of 26 children.

The Society took measures to separate convicted minors from adults and to establish literacy and craft training. Over time, a temporary department for juvenile convicts was established in Saint Petersburg. However, this did not solve the problem. Therefore, measures were taken to create special institutions for minors who have committed crimes. Some of these institutions were established with the direct participation of the Guardianship Society for Prisons (Saint Petersburg), and local prison committees (Astrakhan, Krasnodar, Saratov).

The general public in Russia sympathized with the ideas concerning the protection of

children from the harmful influence of prison, and increased their participation in the establishment of correctional institutions for minors. There were Societies for Agricultural Colonies and Craft Shelters, which were the founders of such institutions. In general, they arranged their work on the example of educational institutions for children, but they had their own specifics. What these institutions had in common was that they all abandoned prison trappings [1].

The members of the Society were imbued with the understanding that no improvement of prison life would deter a person from re-offending if he/she does not find support and help in organizing life upon release. This led to the fact that members of the Society began to prepare prisoners for release and help the released with employment, food, clothing, etc. To provide shelter for those released from prison, a Sanctuary for the Temporary Shelter of the Released was arranged.

As it turned out, this work was so extensive that it brought to life independent societies focused specifically on providing assistance to those released from prison (patronage) [2]. They were called differently: Societies for the Protection of Persons Released from Prison; Societies for the Benefit of Persons Released from Prison; Patronage Societies [2, p. 122–136].

They developed most actively after 1909, when the law on conditional early release was adopted, which provided for the transfer of the released person to the supervision and care of the Patronage Society or the Guardianship Society for Prisons for the period of sentence not served [40, no. 32241].

A number of Patronage Societies were established to provide assistance to minors released from prison.

All of them carried out their activities with the assistance of Guardianship Society for Prisons. Their work consisted in preparing the prisoner to leave the correctional institution and in helping them to get used to life at large in order to prevent re-offending. Members of the patronage societies visited convicts, found out their intentions upon release, and, if necessary, provided assistance in establishing contact with the family, getting a job and residence, and acquiring necessary items for life.

The Guardianship Society for Prisons, having accumulated some experience, took measures to legally regulate prison life and the activities of the administration. With the active participation of the Society, an Instruction was developed for the keeper of the prison (1831), where

the accumulated experience was reflected. The instruction contained the rules of internal regime in correctional institutions. It regulated the activities of correctional institutions, the procedure and conditions for serving sentences by prisoners, methods of influencing them, rules of conduct for employees of the correctional institution, etc. Although it did not resolve many issues, a significant step forward was made, since it was a normative legal act that for the first time established the legal framework for the execution of a prison sentence [15; 51]. It is obvious that the mentioned Instruction formed the basis for further development of the legal framework in this area.

The society, carrying out the ideas of humanity and care for prisoners, extended its influence to all the cities of the Russian Empire, establishing provincial and district committees in them. However, it was not a quick thing to do, the process of forming them was slow and was going on for more than one decade. By 1851, the Society consisted of 52 men's committees in the provincial and port cities and 14 women's divisions and 268 county divisions [13, p. 4]. All of them submitted regular reports on their activities, which revealed what they did locally. So, for example, from the reports of the Saint Petersburg Prison Committee, it follows that until 1823, it collected funds in the amount of 263,488 rubles 53 kopecks; it opened bookbinding and shoemaking workshops, taught literacy and arithmetic to minors held in prison (347 people) (State Archive of the Russian Federation (SARF). F. 123. Op. 2. D. 4. L. 86). Of course, the possibilities, and hence the results of the committees operating in the capital, in large cities, and local territories were different. It was not always possible to organize the supply of prisoners with clothing and food and to establish workshops and hospitals [53, p. 147–150; 43, p. 13–14].

In 1851, the Charter of the Guardianship Society for Prisons was published, which expanded the scope of its activities [36, no. 25725]. In addition to the functions already known, provided for by the Regulation of 1819, the Society was to ensure the internal arrangement of correctional institutions with everything necessary for the health of prisoners, to keep correctional institutions in good condition, to take care of prison hospitals and organize the treatment of sick prisoners, to provide them with food, clothing, shoes, to build churches in those prisons where there were none, to take care of the speedy resolution of the fate of prisoners, to take care of the prisoners who are being sent to other places, to

buy out people who were held in prison for debts. All these areas were formed in the practical activities of the Society, starting from the day of its existence. That is, they were tested and now received legislative consolidation.

The Charter defined the structure and management of the Society, the composition and procedure for the activities of committees and departments, the formation and expenditure of funds, and the reporting rules. The Charter provided for the mandatory appointment of the chairperson of the committee – the governor, and the director of the committee – the vice-governor, the judge of conscience, the prosecutor, the chairman of the provincial offices, the mayor. In the districts (*uyezdy*), this could be: a district leader of the nobility, a judge, a lawyer, a district doctor, a dean, a mayor. Obviously, this strengthened the official character of the Society. On the one hand, this undoubtedly bureaucratized its activity, and on the other – gave it weight and increased its potential.

In the works of different periods, concerning the activities of the Guardianship Society for Prisons, it is invariably criticized and negatively evaluated. [7, p. 281–287; 10, p. 36–37; 48, p. 1–58; 55, p. 729]. Of course, from the point of view of those who have the opportunity to look back on the past, everything was wrong there. However, it must be remembered that the Guardianship Society for Prisons did not have a past. The Society was a pioneer in the organization of prison life. There was no knowledge, experience and understanding of how to handle certain issues. Nor did the Ministry of the Interior have such an understanding; it lacked the resources, too.

And the Society, in addition to the need to take care of the arrangement and facilitation of the life of prisoners, had to “make up for the lack of state funds allocated for the maintenance of prisons and prisoners with its own donations” [43, p. 5].

The Guardianship Society for Prisons was guided by the ideas of humanity, its life experience, and collective consciousness. And for all the critical, and sometimes rightly so, assessments, the general approaches to the transformation of prisons, developed by the Society, turned out to be effective. And what is most interesting, they have not lost their significance until now. It is worth noting that the Guardianship Society for Prisons, having taken on an unorganized business that had no foundations, contributed to the formation of the prison system and determined the directions in which re-

forms and transformations were to be carried out [16, p. 142–146].

New trends in the prison system were reflected in the organization of the activities of Saint Petersburg Correctional Prison, the activities of which were built in accordance with special rules. Under it, the Guardianship of prisoners was established, the goals of which were: a) organizing the work in prison; b) finding ways to actually achieve reformation of prisoners; c) proper supervision of prisoners related to their release from prison [30, p. 8].

It is worth emphasizing that the prison improvement program implemented by the Society was adopted as a basis for the further organization of prison affairs and its legislative regulation [16, p. 95]. At the time of the prison reform in 1879, the prison system in Russia was already formed, and the main directions of its further transformations were determined.

The study of the experience of civic participation in prison improvement issues reveals that the attempts of the Guardianship Society for Prisons to exercise control over the administration's activities caused a sharply negative reaction on its part, since the Society was not vested with such powers. But abuses on the part of prison officials, including financial abuse, required that certain actions should be undertaken. The prison reforms that began in 1879 were also aimed at improving the administration of correctional institutions. In an effort to ensure humane treatment of prisoners, strengthen internal discipline and eliminate abuse, the authorities adopted a resolution of the State Council on supervisory commissions, which were first introduced in correctional institutions in Saint Petersburg (SARF. F. 122. Op. 2. D. 460, 521, 523) [37, no. 2267; 38, no. 9598], then in Moscow (SARF. F. 122. Op. 6. D. 1902) [39, no. 11806].

Supervisory commissions were a new element in the Russian legislation and practice. They combined two principles: official and social forces. This was ensured by the composition of the commissions. They consisted of the following members: one or two members of the town council, or outsiders elected by the Saint Petersburg City Duma, a prosecutor, two directors of the men's prison committee, and up to five members appointed by the Minister of the Interior.

The commissions had the authority to monitor all aspects of the prison administration's activities, and there was absolutely no interference in the management of places of detention. The members of the commission could, at their

own discretion, inspect the places of detention, monitor the execution of orders, without any warning. All violations identified during the inspection were reported to the warden so that appropriate action could be taken. In other cases it was necessary to inform the head of the General Prison Department.

The supervisory commissions took part in the organization of prison work, moral and religious education, developed proposals for improving the activities of the administration, petitioned for pardons, commutation of sentences, and conditional early release.

Members of the commissions had the duty to accept applications and complaints of prisoners concerning the conditions of detention.

Members of the commissions had the task of organizing interaction between the committees and branches of the Guardianship Society for Prisons and other non-governmental structures on issues of care for prisoners upon release and children of prisoners. The supervisory commissions, despite the specifics of their composition, still represented a social element in the local prison system [32, p. 242–244].

The issues of prison life were covered by the developing mass media. In the first half of the 19th century, the main, often the only, information source was a provincial newspaper (*gubernskie vedomosti*). Editors often encouraged readers to send their materials to the newspaper. The informal part of the newspaper contained, among other things, notes on the activities of local committees and branches of the Guardianship Society for Prisons, articles and reports on their activities and problems [12; 26; 30; 34].

Newspapers were developing most actively in the second half of the 19th century. The readership engaged in lively discussions of the issues and problems of prison transformations, thus becoming their participant [49].

The growing public interest in the problems of improving social life and relations contributed to the development of journal activities. Issues related to prison transformations were considered by representatives of the scientific community and practitioners. Naturally, these issues were covered in detail on the pages of professional and departmental journals. The scientific community took part in discussions on the pages of journals such as *Zhurnal grazhdanskogo i ugolovnogo prava* (Journal of Civil and Criminal Law), *Yuridicheskii vestnik* (Legal Bulletin), *Vestnik Evropy* (Bulletin of Europe), and others. With the appearance of departmental journals, the most relevant issues of the

activities of the Guardianship Society for Prisons, the problems of prison transformation, and public participation in it were discussed on their pages. A lot of materials in this area are contained in *Zhurnal Ministerstva vnutrennikh del* (Journal of the Ministry of Internal Affairs) (1829–1861), *Tyuremnyi vestnik* (Prison Journal) (1893–1917), *Zhurnal Ministerstva yustitsii* (Journal of the Ministry of Justice) (1859–1868; 1894–1917). The materials contained in the journals were devoted to the study of international experience, analysis of national legislation and law enforcement practices in the area under consideration.

There emerged a large amount of scientific research on the organization of the execution of sentences in the form of imprisonment. The question of public participation in the transformation of prisons became the subject of independent research [9; 21].

With the beginning of prison reforms in Russia, there was a revival of the scientific thought aimed at studying prison-related issues and developing proposals for improving the functioning of places of detention, and the range of researchers and the number of publications on these issues was expanding. During that period, it was hardly possible to find a newspaper or magazine which did not touch on the issues of prison life, which provided a scientific basis for the transformations.

Broad social forces took an active part in the discussion of prison problems on the pages of newspapers and magazines, at professional meetings (pedagogical, legal, medical, hygienic, technical, etc.). That is, the problem of the execution of criminal penalties was discussed comprehensively. This showed an understanding of the connection between the prison and public life, the inevitability of their coexistence and the need for mutual understanding and mutual assistance.

Prison transformation issues began to attract public consciousness in the second half of the 19th century, when specialists and enthusiasts turned their attention to the issues of crime and realized how destructive the existing places of detention were. At the same time, countries and peoples found problems that were common to all. One of the problems was the implications of imprisonment: a huge number of repeat offenders who posed a great danger to society.

This led to the understanding that such problems can and should be solved by joint efforts. Representatives of different countries – scientists and practitioners – began to unite to dis-

cuss common problems and develop appropriate solutions and recommendations. To this end, the International Penitentiary Congresses were established; eight of them were held since 1872. Various issues of prison life and its impact on society were discussed there. Thus, the international community was involved in the development of prison transformation issues.

The topic of the role of the public in improving the execution of sentences in the form of imprisonment to some extent became the subject of attention at each congress. This was mainly related to the problems of educating juvenile offenders and providing assistance to persons who had served their sentences. Various non-governmental organizations were engaged in it everywhere [1, p. 51–57; 3, p. 235–259].

A significant contribution to the development of the issue of public participation in prison transformations was made at the Rome Congress (1885). The issues of the role of the public in the work of places of detention and the forms of such participation (supervisory commissions and civic councils) were discussed there. The Congress recognized the need for the establishment of supervisory commissions at each place of detention and recommended that their work be based on a number of rules concerning the composition, powers, and internal organization [18, p. II–III; 19, p. 1666–1667; 44, p. 248–249].

The accumulation of knowledge and the development of practice brought to life new questions and problems that consolidated scientific forces in the search for answers and solutions. Thus, the study of crime as a social phenomenon, its causes, and ways to combat it was concentrated in the International Union of Criminologists, which discussed these problems at its congresses, twelve of them were held, starting in 1889. The congresses considered issues that were also important for prison reforms: short-term detention and measures to replace it, recidivism, punishment and its execution, patronage of those released from prison, etc.

Over time, national teams were established in the International Union of Criminologists. In Russia, such a group appeared in 1897. I.Ya Foynitskii was elected its chairman. The Russian Group has developed two major issues related to prison reform in Russia: parole and the organization of patronage [2, p. 57–66; 3, p. 259–276]. The decisions of the congresses of the Russian Group of the International Union of Criminologists formed the basis of the Normal Charter of the Society for the Protection

of Persons Released from Prison (1908) [25, p. 657–666], the Law on Conditional Early Release (1909) [40, no. 32241], the Law on State Assistance of the Society for the Protection of Persons Released from Prison (1912) [23, p. 27–47, 56–66, 289–315; 41, no. 38585].

Public activities related to the provision of assistance to persons released from prison were developing intensively in many countries of the world. This was due to the understanding that the organization of patronage was a necessary condition for the transformation of places of detention. The development of the patronage gave rise to many questions of an organizational, legal, and pedagogical nature. The scientific community and enthusiasts found it necessary to discuss these issues at the International Congresses of the Patronage. There were five of them, starting in 1890. Their participants discussed topics related to the organization and activities of patronage societies, types and forms of assistance to those released from prison, the legal basis of this activity, the role and importance of patronage in combating crime, and the promotion of this activity in the media in order to involve the general public in the participation [2, p. 66–71].

It should be noted that in the last quarter of the 19th century, there was an increase in civic activity related to discussing and addressing the problems of transforming places of detention. It played an important role not only in improving places of detention, but also in the formation and development of new areas of criminal law science. Such ideas as conditional early release, social protection of persons released from prison, changing the legal proceedings against minors with the help of congresses and meetings were spread among the general public, and then transformed into legislation. Such large-scale events as international congresses and meetings stimulated the attention of governments to the issues that were considered there. The public that participated in those events forced the legislator to listen to the voice of scientific thought and take into account the conclusions and recommendations developed by collective efforts. Many of the resolutions of international and national forums served as guidelines for the implementation of reforms in different countries and formed the basis of relevant legislation [20, p. 362].

### *Conclusion*

Public participation in the life of places of detention was dictated in the 19th century by the philosophy of the Age of Enlightenment concerning the social value of a person and the desire to

improve it. The first experience of such participation belongs to the Guardianship Society for Prisons, which included influential and highly educated people. It could not be otherwise: a certain social maturity was required to understand the existing problems and address the tasks set. The initiative to create such a society came not from the bottom, but from the top. It is also clear: enlightened people are needed for the implementation of large-scale projects. Personal authority and high social activity allowed them to attract new members to their ranks and establish contacts and interaction with state bodies.

The Society lasted almost a hundred years. Through its activities, it stimulated the development of public initiative in addressing issues related to punishment and its execution, the establishment of new public formations that aimed their activities at providing assistance to those released from prison, organizing the execution of sentences against minors, removing the children of prisoners from prisons and setting up shelters for them, etc.

The main problem associated with prison transformations was the lack of funding for places of detention. This lack was compensated, though not to the fullest extent, by all social formations.

One should not, of course, idealize civic influence and civic participation in prison transformations in Russia. There were many omissions, blunders, and mistakes in the activities of all non-governmental formations. But if we take into account that all of them started their activities in the absence of any experience, necessary funds, and clear legal regulations, then their achievements cannot but earn respect and recognition. The distance of two centuries allows us to understand that, in fact, all social formations were under experimental conditions. Despite all the mistakes and miscalculations, it was still a success. It was the efforts of the public that identified and prepared the areas in which the prison reform was carried out.

The scientific community made its contribution to the preparation of prison reforms and the development of legislation: it closely studied the activities of state and civic structures in the field of the execution of sentences and developed appropriate recommendations. It formed the scientific basis for the legal support of the imposition and execution of punishments.

Social forces promoted social activity in the transformation of places of detention, generalization, analysis of theoretical and practical experience, and its dissemination.

The practice of non-governmental associations developed forms of interaction with state bodies.

The work of the public related to the transformation of places of detention cannot be considered faultless. However, the number of its critical assessments is so large that there is no

need to increase it; besides, it cannot change anything. It is much more important to identify what is valuable for social practice from axiological positions. And here, great opportunities open up for researchers.

## REFERENCES

1. Belyaeva L.I. *Vospitanie nesovershennoletnikh pravonarushitelei v Rossii. V 3-kh ch. Ch.1. Uchrezhdeniya dlya nesovershennoletnikh pravonarushitelei v Rossiiskoi imperii* [Education of juvenile delinquents in Russia. In 3 parts. Part 1. Institutions for juvenile delinquents in the Russian Empire]. Moscow: Izd. Moskovskogo psikhologo-sotsial'nogo instituta; Voronezh: izd-vo NPO "MODEK", 2007. 400 p.
2. Belyaeva L.I. *Patronat v Rossii (XIX - nachalo XX v.)* [Patronage in Russia (19th – early 20th century)]. Second edition, revised and supplemented. Voronezh. Voronezhskii institut MVD Rossii. 2001. 137 p.
3. Belyaeva L.I. *Stanovlenie i razvitie teorii i praktiki preduprezhdeniya pravonarushenii nesovershennoletnikh: monografiya* [Formation and development of the theory and practice of prevention of juvenile delinquency. A monograph]. Moscow: Akademiya upravleniya Rossii. 2014. 390 p.
4. Borodina E.V. Conditions of confinement of Russian prisoners between the 2nd half of the 17th – 1st quarter of the 18th centuries (with reference to Ural and Western Siberian prisons). *Izvestiya UrFU. Seriya 2. Gumanitarnye nauki=Bulletin of Ural Federal University. Series 2 The Humanities*, 2016, vol. 18, no. 3 (154), pp. 215–230. (In Russ.).
5. Varadinov N.V. Prisons before the establishment of the Guardianship Society for Prisons in them. *Vestnik blagotvoritel'nosti=Bulletin of Charity*, 1870, no. 2, pp. 31–44. (In Russ.).
6. *Vsemirnaya istoriya. Srednie veka. Vozrozhdenie i reformatsiya. Epokha prosveshcheniya* [World History. The Middle Ages. Renaissance and Reformation. The Age of Enlightenment]. Moscow: Kharvest. 2002. 504 p.
7. Gernet M.N. *Istoriya tsarskoi tyur'my. V 5 t. T. 1* [History of the Tsar's prison. In 5 volumes. Volume 1]. Moscow: Gosyurizdat, 1960. Pp. 281–287.
8. Gogel' S.K. *Kurs ugolovnoi politiki v svyazi s sotsiologiei* [Course of criminal policy in connection with sociology]. Saint Petersburg: Tip. A.G. Rozena, 1910. 505 p. P.192.
9. Gogel' S.K. *Rol' obshchestva v dele bor'by s prestupnost'yu* [The role of society in the fight against crime]. Saint Petersburg: Tip. t -va "Obshchestvennaya pol'za", 1906. 383 p.
10. Detkov M.G. *Nakazanie v tsarskoi Rossii. Sistema ego ispolneniya. M-vo vnutrennikh del RF* [Punishment in Tsarist Russia. The system of its execution. Ministry of Internal Affairs of the Russian Federation]. Moscow: Inform.-izd.agenstvo "Interpravo". 1994g. 119 p. Pp. 36–37.
11. Zabelin A. On the question of improving prisons. *Russkii vestnik=Russian Bulletin*, 1863, no. 3, pp. 353–356. (In Russ.).
12. Znamenskii N. Notes on the Prison Guardianship Committee. *Tobol'skie gubernskie vedomosti=News of Tobolsk Governorate*, 1859, no. 35. (In Russ.).
13. *Iz vlechenie iz otcheta o polozhenii i deistviyakh Obshchestva popechitel'nogo o tyur'makh, podnesennogo Gosudaryu imperatoru za 1851 god* [Extract from the 1851 report on the situation and actions of the Guardianship Society for Prisons, presented to the Emperor]. Saint Petersburg: Tip. Opekunskogo soveta, 1852. 17 p. P. 4.
14. *Imperatorskoe Chelovekolyubivoe obshchestvo. Kratkii ocherk razvitiya i deyatel'nosti obshchestva* [The Imperial Humane Society. A brief outline of the development and activities of the Society]. Petrograd, 1915.
15. *Instruktsiya smotritelyu gubernskogo tyuremnogo zamka 1831 g.* [Instructions to the caretaker of the provincial prison in 1831]. Perm: Tipografiya Gubernskogo pravleniya, 1882. 30 p.
16. Krainskii D.V. *Materialy k issledovaniyu istorii russkikh tyurem v svyazi s istoriei uchrezhdeniya Obshchestva popechitel'nogo o tyur'makh* [Materials for the study of the history of Russian prisons in connection with the history of the establishment of the Guardianship Society for Prisons]. Chernigov: Tip. gub zemstva, 1912. 156 p. Pp. 7–55. (In Russ.).
17. A brief essay on the prison system and measures in the field of prison affairs for 1905–1910. *Zhurnal Ministerstva yustitsii=Journal of the Ministry of Justice*, 1910, no. 7, p. 204. (In Russ.).
18. Luchinskii N.F. *Pravila patronata nad tyuremnymi vypushchennikami* [Rules of patronage over the people released from prison]. Saint Petersburg: Tip. Odinochnoi tyur'my, 1912. 43 p.
19. Luchinskii N.F. Prison patronage. *Tyuremnyi vestnik=Prison Bulletin*, 1913, no. 10, pp. 1646–1685. (In Russ.).
20. Lyublinskii P.I. *Mezhdunarodnye penitentsiarnye kongressy. Mezhdunarodnye s'ezdy ugolovnogo prava za 10 let* [International penitentiary congresses. International congresses for criminal law for 10 years]. Petrograd, 1915. P. 362.
21. Malinin F.N. *Rol' obshchestva v bor'be s prestupnost'yu: (Tyuremnyi patronat)* [The role of society in the fight against crime: (Prison patronage)]. Issue 1–2. Saint Petersburg: Tipo-lit. Saint Petersburg: tyur'my, 1906. 133 p.
22. *Materialy po voprosu o preobrazovanii tyuremnoi chasti v Rossii* [Materials on the transformation of prisons in Russia]. Saint Petersburg: Tip. M-va vn. del, 1865. 668 p.
23. *Mezhdunarodnyi soyuz kriminalistov. Russkaya gruppa. (1899–1902)* [International Union of Criminalists. Russian group. (1899–1902)]. Saint Petersburg: Senatskaya tip., 1902. 577 p.
24. Nikitin V.N. *Tyur'ma i ssylka. Istoricheskoe, zakonodatel'noe, administrativnoe i bytvoe polozhenie zaklyuchennykh, peresyl'nykh, ikh detei i osvobozhdennykh iz-pod strazhi so vremen vozniknoveniya russkoi tyur'my do nashikh dnei. 1560–1880* [Prison and exile. Historical, legislative, administrative and domestic situation of prisoners, transit prisoners, their children and those released from custody from the time of the emergence of the Russian prison to the present day. 1560–1880]. Saint Petersburg: Tip. G. Shparvart. 1880. Pp. 6–90.
25. The Charter of the Society for the Protection of Persons Released from Prison (1908). *Tyuremnyi vestnik=Prison Bulletin*, 1908, no. 10, pp. 657–666. (In Russ.).
26. On the formation of charitable societies for prisoners of Russia. *Vologodskie gubernskie vedomosti=News of the Vologda Governorate*, 1858, no. 37, 38, 39, 40. (In Russ.).
27. *Ob uchrezhdenii v S-Peterburge Obshchestva popechitel'nogo o tyur'makh* [About the establishment of the Guardianship Society for Prisons in Saint Petersburg]. Saint Petersburg: tip. N. Grecha, 1819. 52 p.

28. *Obzor desyatiletnei deyatel'nosti Glavnogo Tyuremnogo upravleniya (1879–1889)* [Review of the ten-year work of the Main Prison Administration (1879–1889)]. Saint Petersburg, 1889. 115 p.
29. *Obzor deyatel'nosti Vysochaishe utverzhdenogo popechitel'stva nad arestantami S-Peterburgskoi ispravitel'noi tyur'my za odinnadsat' let (1871–1882 goda)* [Review of the activities of the Most Highly approved guardianship of the prisoners of Saint Petersburg Correctional Prison for eleven years (1871–1882)]. Saint Petersburg: Tip. M.A Khana, 1883. 137 p.
30. Report of the Kishinev society for the benefit of persons released from places of detention. *Bessarabskie gubernskie vedomosti=Bessarabian Governorate News*, 1879, no. 21. (In Russ.).
31. *Ocherk deyatel'nosti soveta Imperatorskogo Chelovekolyubivogo obshchestva za 100 let (1816–1916)* [An essay on the activities of the Council of the Imperial Humane Society for 100 years (1816–1916)]. Petrograd: Gos.tip., 1916. 209 p.
32. *Poznyshhev S.V. Ocherki tyur'movedeniya* [Essays on prison studies]. Second edition, revised and supplemented. Moscow: Izd. G.A. Lemana i B.D. Pletneva, 1915. 295 p.
33. *Poznyshhev S.V. Uchenie o karatel'nykh merakh i mere nakazaniya* [The doctrine of punitive measures and the measure of punishment]. Moscow: Tip. Russkogo tovarishchestva pechatnogo i izdatel'skogo dela, 1908. 181 p.
34. *Politseiskii listok Taganrogskogo gradonachal'stva* [Police leaflet of the Taganrog City Administration]. 1864. No. 15.
35. *Polnoe sobranie zakonov Rossiiskoi Imperii* [The complete collection of laws of the Russian Empire]. Collection 1. In 45 volumes. Volume XXXVI. 1819. Saint Petersburg: Tip. II Otdeleniya Sobstvennoi Ego Imperatorskogo Velichestva Kantselyarii, 1830. 734 p.
36. *Polnoe sobranie zakonov Rossiiskoi Imperii* [The complete collection of laws of the Russian Empire]. Collection 2. In 55 volumes. Volume XXVI. Section 2. 1851. Saint Petersburg: Tip. II Otdeleniya Sobstvennoi Ego Imperatorskogo Velichestva Kantselyarii, 1852. 803 p.
37. *Polnoe sobranie zakonov Rossiiskoi Imperii* [The complete collection of laws of the Russian Empire]. Collection 3. In 33 volumes. Volume IV. 1884. Saint Petersburg: Gosudarstvennaya tipografiya, 1887. 1257 p.
38. *Polnoe sobranie zakonov Rossiiskoi Imperii* [The complete collection of laws of the Russian Empire]. Collection 3. In 33 volumes. Volume XIII. 1893. Saint Petersburg: Gosudarstvennaya tipografiya, 1897. 1382 p.
39. *Polnoe sobranie zakonov Rossiiskoi Imperii* [The complete collection of laws of the Russian Empire]. Collection 3. In 33 volumes. Volume XV. 1895. Saint Petersburg: Gosudarstvennaya tipografiya, 1899. 1542 p.
40. *Polnoe sobranie zakonov Rossiiskoi Imperii* [The complete collection of laws of the Russian Empire]. Collection 3. In 33 volumes. Volume XXIX. Section 1. 1909. Saint Petersburg: Gosudarstvennaya tipografiya, 1912. 1053 p.
41. *Polnoe sobranie zakonov Rossiiskoi Imperii* [The complete collection of laws of the Russian Empire]. Collection 3. In 33 volumes. Volume XXXII. Section 1. 1912. Saint Petersburg: Gosudarstvennaya tipografiya, 1915. 1819 p.
42. *Reshetkin P.K. S-Peterburgskii damskii popechitel'nyi o tyur'makh komitet i arestantskie deti* [St. Petersburg Ladies' Committee for the Care of Prisons and Prison Children]. Saint Petersburg: tip. Shredera, 1883. 60 p. P.17, 40.
43. *Salomon A.P. Tyuremnoe delo v Rossii* [Prison-related activities in Russia]. Saint Petersburg: Tip. Saint Petersburg: tyur'my, 1898. 38 p. Pp.13–14.
44. Collection of resolutions of the International Prison Congresses of London (1872), Stockholm (1878), Rome (1885) and Saint Petersburg (1890). *Tyuremnyi vestnik=Prison Bulletin*, 1894, no. 5, pp. 246–247. (In Russ.).
45. *Semenov P.N. Istoricheskie svedeniya o Zhenskom patrioticheskom obshchestve (1812–1896)* [Historical information about Women's Patriotic Society (1812–1896)]. Saint Petersburg: Tip. E.A. Evdokimova, 1896. 34 p.
46. *Sergeevskii N. Nakazanie v russkom prave XVII v.* [Punishment in Russian law of the 17th century]. Saint Petersburg: Izd. A.F. Tsinzerling, 1887. 300 p.
47. *Tal'berg D. Istoricheskie ocherk tyuremnoi reformy i sovremennye sistemy evropeiskikh tyurem* [A historical overview of prison reform and modern European prison systems]. Kiev: Tip. Kievskogo universiteta, 1875. 72 p.
48. *Tal'berg D. Guardianship Society for Prisons. Zhurnal grazhdanskogo i ugovnogo prava=Journal of Civil and Criminal Law*, 1878, books 5–6, pp. 1–58. (In Russ.).
49. Dark sides in the case of prison philanthropy. *Golos=The Voice*, 1877, no. 54. (In Russ.).
50. *Uporov I.V. Penitentsiarnaya politika Rossii v XVIII–XX vv. Istoriko-pravovoi analiz tendentsii razvitiya* [Penitentiary policy of Russia in the 18th–20th century. Historical and legal analysis of development trends]. Saint Petersburg: Yurid. Tsentr Press, 2004. 608 p.
51. *Uporov I.V. Conditions of serving imprisonment in prisons of Russia in the first third of the 19th century: a legal aspect.* In: *Nauka i sovremennost': sb. materialov X Mezhdunar. nauch.-prakt. konf. 28 yanvarya 2018 g.* [Science and modern times: proceedings of the 10th international research-to-practice conference, January 28, 2018]. Moscow: Imperiya, 2018. Pp. 5–9. (In Russ.).
52. Institutions for governing the provinces of the All-Russian Empire. November 7, 1775. In: *Zakonodatel'stvo Ekateriny II* [Legislation of Catherine the Great]. In 2 volumes. Volume 1. Moscow: Yurid. Lit., 2000. Pp. 380–469. (In Russ.).
53. *Fedotova I.N. Guardianship Society for Prisons: tasks, composition, practical activity (based on the materials of the Vladimir province of the first half of the 19th century).* *Vestnik Vladimirskego yuridicheskogo instituta=Bulletin of Vladimir Law Institute*, 2006, no. 1, pp. 147–150. (In Russ.).
54. *Filippov M. Prisons in Russia. Russkaya starina=Russian Olden Times*, 1873, vol. 8, pp. 61–63. (In Russ.).
55. *Foinitskii I.Ya. Uchenie o nakazanii v svyazi s tyur'movedeniem* [The doctrine of punishment in connection with prison studies]. Saint Petersburg: Tip. Ministerstva putei soobshcheniya, 1889, 509 p.
56. *Shumigorskii E.S. Vedomstvo uchrezhdenii Imperatritsy Marii (1797–1897)* [Department of institutions of the Empress Maria (1797–1897)]. Saint Petersburg: Tip. "Obshchestvennaya pol'za", 1897. 32 p.
57. *Shumigorskii E.S. Imperatorskoe Zhenskoe patrioticheskoe obshchestvo: istoricheskie ocherk (1812–1912)* [Imperial Women's Patriotic Society. Historical essay. (1812–1912)]. Saint Petersburg: Gos. tip., 1912. 226 p.

### INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

**LARISA I. BELYAEVA** – Doctor of Sciences (Law), Professor, professor of the Department of Criminal Policy, Academy of Management of the Ministry of Internal Affairs of Russia, Moscow, Russian Federation. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-8245-2435>, e-mail: [Beliaeva\\_055@mail.ru](mailto:Beliaeva_055@mail.ru)

Received December 3, 2020



## Legal Policy, Legal Order and Civic Oversight in the Penal System

### EVGENII V. SVININ

Vologda Institute of Law and Economics of FSIN Russia, Vologda, Russian Federation

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-2866-651X>, e-mail: [evsvinin@yandex.ru](mailto:evsvinin@yandex.ru)

### ALEKSEI N. KUBYSHKIN

Vologda Institute of Law and Economics of FSIN Russia, Vologda, Russian Federation

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-3991-9423>, e-mail: [telyatnickow.alex@yandex.ru](mailto:telyatnickow.alex@yandex.ru)

**Abstract.** *Introduction:* the study of the state of legal order in various branches and institutions of Russian law is both a theoretical and an applied issue. Finding a solution to this issue affects the efficiency of organizing legal regulation of civic relations. The categories of legal policy and legal order are of key importance in this regard. They are not only mutually dependent, but also necessary for understanding the ways to improve the efficiency of civic oversight of the penitentiary system. *Methods:* we use dogmatic and legal analysis of scientific theoretical and legal concepts and formal and legal analysis of the current legislation. *Results:* legal order stems from the implementation of legal policy of the state in the system of legal norms, procedures for their implementation and results of their fulfillment. The use of philosophical categories such as “form” and “content” allows us to identify characteristic features of legal policy as a scientific concept. We prove that it is advisable to distinguish legal policy forms depending on the stages of regulation rather than on the types of legal activity. The stage of rational law-forming process corresponds to the “non-normative” form of legal policy, which consists in the adoption of various concepts and strategies for development; law-making as a stage at which the rule of law is established launches the mechanism for its general application and is accompanied by the “normative” form; the implementation of norms is seen as a final stage of regulation, which is characterized by the presence of casual legal policy. The content of legal policy constitutes a unity of goals, means and principles of activity. *Discussion:* we focus mainly on analyzing the content of normative legal policy in the sphere of civic oversight of the activities of Russia’s penal system. Content-related specifics of this form of legal policy are determined by the features of the subject and method of regulation and are viewed as principles that are not directly enacted in the legislation, but follow from its “spirit” and meaning. These principles allow us to form an objective view of the content of legal order.

**Keywords:** legal policy; legal order; civic oversight; penal system of the Russian Federation; non-governmental monitoring commissions.

12.00.01 – Theory and history of law and state; history of law and state.

**For citation:** Svinin E.V., Kubyshkin A.N. Legal policy, legal order and civic oversight in the penal system. *Penitentiary Science*, 2021, vol. 15, no. 1 (53), pp. 145–153. DOI 10.46741/2686-9764-2021-15-1-145-153.

### Introduction

Studying legal order in various areas of legal regulation is of great theoretical and applied importance. Civic oversight of the activities of Russia’s penal system is no exception. Legal regulation of civic oversight has become system-wide since 2008 [9], but the practice of norms implementation has revealed a number of issues that reduce the level of legal order. It seems possible

to understand the nature of some of those issues through the prism of legal policy.

Legal policy directs legal life onto the right track, modifies and improves it in accordance with the goals, objectives and priorities that the state faces at this stage of society development [5; p. 41].

Legal policy embodies the unity of legal ideals, law and the practice of its application. We

agree with Sarah Armstrong who points out that politics is an important means by which human rights are guaranteed in prison. Human rights violations in prison are often caused by poorly implemented or absent policies, but questions rarely arise about the technical aspects of policies and how they shape the concrete means for implementing the ideal of law [16]. That is why legal policy is of great methodological importance in studying the state of legal order.

Legal science has different approaches to the concept of “legal policy”. We share the viewpoint of E.A. Bogoslavskii and A.G. Ertel’, who argue that the modern understanding of the category “legal policy” is multifaceted and is used in legal science in several different semantic contexts. Having analyzed scientific opinions on this subject, we can speak of legal policy as a special type of state policy, a special phenomenon and in general – a powerful means to transform civic relations [2; p. 30].

Let us consider some approaches and formulate our own point of view.

N.I. Matuzov puts forward an extremely brief, but succinct definition. Thus, the researcher believes that legal policy is a set of goals, measures, tasks, programs, and attitudes implemented in the field of law and through law [7; p. 34].

A.V. Mal’ko proposes a more detailed definition. According to the researcher, legal policy is a scientifically based, consistent and system-wide activity of state bodies and civil society institutions, and its goal is to create an effective mechanism for legal regulation and use legal means in a civilized manner to achieve such goals as the most comprehensive protection of human and civil rights and freedoms, formation of legal statehood and a high level of legal culture and legal life of society and the individual [6; p. 41].

If we compare the two definitions, we can see that the former is neutral, while the latter has a more social orientation. A.V. Mal’ko emphasizes the need to achieve the most important humanistic goals of law. On the one hand, this aspiration deserves approval, but at the same time it draws an idealistic picture of legal policy, the idea of it as a kind of ideal. In our opinion, this can be a serious flaw in the assessment of actual politics, since it does not always correspond to high moral ideals.

In our opinion, in understanding legal policy it is important to proceed from the following features: first, legal policy can be considered a separate type of state policy; second, legal

policy is based on, and at the same time determines, legal regulation; third, legal policy reflects the ideals and values that serve as a reference point for the creation of legal norms; fourth, the existing norms serve as an embodiment of legal policy. Based on these most general characteristics, we put forward the following definition: legal policy is a policy that the state implements in the field of planning, organizing and implementing legal regulation through program-ideological, regulatory and individual legal prescriptions.

Legal order is a specific result of the action of law, and in this sense it reflects the extent to which legal policy goals are achieved and the adequacy of the use of legal policy means in the legal life of society. Speaking about the essence of legal order, we think that it should be seen as a multidimensional phenomenon, which characterizes the system of legal norms (public legal order), their implementation (legal procedure, i.e. the legal order of interaction between subjects) and the results of their actions, which have both social and legal nature.

#### *Research methods*

We use dogmatic analysis of the set of definitions and terms, examine theoretical approaches to the concepts of “legal policy” and “legal order”, identify the strengths and weaknesses of theoretical approaches, and form our own position. We also use the formal-legal method of analyzing the legislation that regulates the implementation of civic oversight of the activities of Russia’s penal system.

#### *Results of the dogmatic analysis of the form and content of legal policy as a theoretical and legal category*

Legal policy precedes the emergence of norms or determines the nature and general direction of their implementation, and, therefore, is essential for understanding the prerequisites for the emergence of legal order, as well as the specifics of the content of legal order.

In order to form a comprehensive understanding of how legal policy and legal order are interrelated, it is necessary to consider the specifics of the form and content of legal policy. Using paired dialectical categories “form” and “content” we can describe the legal phenomenon in its entirety, reveal its features, internal connections, as well as the features of external expression and organization of the content.

Legal policy forms depend on the stages of legal regulation. The first (pre-legal) stage

characterizes the processes of law formation, that is, the origin of the legal norm. The second stage characterizes the creation of the legal norm (law-making) and its action. Thus, on the one hand, it is necessary to distinguish the form that precedes the emergence of legal norms and is expressed in a set of ideas, values and goals enacted in program documents (strategies, concepts, plans, etc.). This form of legal policy can be conditionally called “non-normative”, since it precedes the emergence of specific norms of law. On the other hand, we should note that current legislation is also an expression of legal policy. The system of legal norms ensures stability and order in civic relations and acts as a conductor of the state will. By defining the subject and method of legal regulation, the state expresses its political interest in the development of a particular social relationship. It can be said that legal norms reflect the prevailing legal policy, which can be conditionally designated as normative.

In legal science, there is an opinion that law making and law enforcement are the main forms of legal policy. Thus, R.V. Puzikov notes that the law-making form consists in a scientifically-substantiated type of activity of state structures and civil society, which determines the strategy and tactics of law making. Law-enforcement policy describes management activities in the sphere of law implementation by using special political and legal means and is expressed in the set of program and policy measures, management tools and directions of law-enforcement practice [12].

We think that R.V. Puzikov mixes the form and type of legal policy. Law making and law enforcement are the types of legal activity within which legal policy is implemented. Therefore, it is more reasonable to consider law-making and law-enforcement policies as specific types that will be distinguished on the basis of such criterion as the type of legal activity.

Normative and non-normative forms of legal policy are of a general nature, since they are addressed personally to an indefinite range of actors. The content of general legal policy on the whole and in the sphere of civic oversight is revealed in such activities as rational law formation (that is, the publication of various concepts, development strategies) and law making.

At the same time, it is necessary to define casual forms of legal policy, which are initially related to the consideration of specific cases, and which subsequently manifest themselves as trends (precedents) in such activities as law

enforcement, law implementation and law interpretation.

For example, in Russia, the courts are now less likely to pass custodial sentences. According to the Judicial Department of the Supreme Court of the Russian Federation, incarceration in 2019 constituted only 30% of all criminal penalties [3].

Legal policy that shapes trends in law enforcement practice may not always contribute to the strengthening of the rule of law. For example, in the UK, it is common practice to impose a sentence of imprisonment for a short period of three to six months. Sarah Armstrong and Beth Weaver studied the effectiveness of short prison sentences and concluded that they were ineffective.

According to the scientists, law enforcement policy does not take into account that short prison sentences lead to a paradoxical situation. Thus, these terms seemed too easy and too harsh for the convicts, that is, they caused both little and too much pain due to the long repetition of short-term experience. The paradox of the situation is similar to that depicted in the movie *Groundhog Day*. But unlike the film, where the protagonist reacts slightly differently to the same brief moment until he reaches an epiphany that changes his life, these prisoners relived identical moments of overwhelming monotony that offer few opportunities for a successful continuation of life. Thus, the researchers consider it necessary to adjust the law enforcement policy in the direction of increasing the number of public punishments that are not associated with isolation from society [15; p. 300]

Law implementation characterizes legal policy locally, at the level of individual institutions. We agree with Harry Annison, who points out an inextricable link between “external structural changes” and “individual understanding” of legal policy [13, p. 309].

The policy-making process is random and non-linear. Unexpected events occur, and ongoing political battles set certain political goals. Belated concerns, “ostensibly about small details”, can “fundamentally affect the nature of the resulting policy”. The decision of a junior civil servant, or the impact of one parliamentary statement, can alter dramatically the course of penal policy [15; p. 313].

This leads to an important conclusion that legal policy should affect not only the sphere of external changes, in this case the system of legal regulation (regulatory and individual lev-

els), but also the sphere of legal culture of employees involved in the implementation of penal norms.

In the same context, a collective article by Alison Liebling, Ben Laws, and other scientists who analyzed the experience of HM Prison Warren Hill, is of interest. The authors note that HMP Warren Hill is a small prison on the Suffolk coast with a distinctive ethos and a unique regime. Most of the 244 prisoners are serving imprisonment for public protection (IPP) or life sentences. The experience of the prison illustrates the fact that politics, as a combination of individual beliefs of prison staff in the value of norms and trust in prisoners can influence the nature of law enforcement practices. The authors of the article point out that staff were in control of the prison, and prisoners were aware of rules and boundaries, but the regime did not feel oppressive or stifling. Authority was deployed through relationships founded on mutual respect. The regime helped prisoners find individual and meaningful routes for change, through the arts, groupwork and projects [14; p. 106]

Staff knew their prisoners well, were able to recognize subtle changes in their demeanor, and had the emotional confidence to broach concerns empathetically. This signaled to prisoners that their feelings mattered, and conveyed a sense of 'true care' [14; p. 113].

Thus, the attitude of staff toward their professional duties indicates the level of their legal culture and inevitably leads to the formation of casual legal policy as a certain set of principles and ideas that serve as the basis for decision-making at the local level of an individual institution.

Legal interpretation activities are also related to legal policy. The case-law decisions of the European Court of Human Rights (hereinafter referred to as the ECHR) can serve as a vivid illustration.

For example, in foreign legal literature we can find wide discussions of a decision of the ECHR that alters dramatically the legal policy in the implementation of the European Arrest Warrant.

The Court recognized that in cases of a serious risk of inhumane treatment in the prisons of the issuing Member State, the transfer procedure in the executing Member State should be suspended until sufficient additional information reduces this risk [19; p. 103]. Jannemieke Ouwerkerk draws attention to the fact that this decision undermines mutual trust among Euro-

pean countries; in addition, there is uncertainty about the duration of a person's detention and the possibility of release if there is no data on the absence of a threat of torture and other serious human rights violations.

In Russia, the precedent-based nature of the ECHR decisions also affects prison policy. For example, the ECHR Judgment of June 30, 2015 "Khoroshenko v. the Russian Federation" (complaint No. 41418/04) considered the complaint of an applicant serving a life prison sentence against restrictions on contacts with family members provided for by the strict regime of detention in a special regime colony. The ECHR concluded that "the strictly punitive and isolationist goals of the contested legislation of the Russian Federation on the inmate visitation right of a prisoner are illegal. ... Given the systemic effect of this Regulation in the national system of the Russian Federation, it is also important for the respondent State to bring its legislation on the inmate visitation right of prisoners in line with international standards" [4].

Subsequently, a decision of the Constitutional Court of the Russian Federation [11] was adopted, as well as the Federal Law [8]; these regulations introduced the necessary changes in the RF Penal Enforcement Code and provided convicts with additional warranties. For example, prisoners serving sentences on a strict regime in prisons are allowed to have one long-term visitation during the year (in addition to two short-term ones).

Having considered the forms of legal policy that may be non-normative, normative and casual, we will proceed to the analysis of the content of legal policy.

The notion of "form" reveals specific features of organizing legal policy, and the notion of "content" characterizes the whole range of its constituent elements. In this regard, the content of legal policy is related to the most general guidelines and principles. In this way legal policy differs from the norms of law and individual legal regulations. Due to the fact that legal policy always reflects the ideals, values and goals of development, its content is characterized by variability and uncertainty.

We believe that the unity of the goal, means and principles of activity can be considered as a universal content of legal policy.

The non-normative form of legal policy does not have direct legal significance; it cannot generate legal consequences in legal practice, but at the same time it serves as an important source of law formation. On a system-wide ba-

sis non-normative legal policy in the sphere of civic oversight of the activities of the Russian penal system is defined in the Concept for development of the penal system until 2020 [9].

The comprehensive and system-wide nature of the Concept is provided by the ideological unity of the goal, tasks and means of their achievement. Taken together, they form the content of non-normative legal policy. Conceptual ideas, i.e. development ideas, are the means to achieve the goal and fulfill the tasks. In relation to current legislation they act as principles and fundamental ideas for its improvement.

Humanizing incarceration conditions, as a goal of the Concept, is a prime strategy for development of the Russian penal system, in the framework of which the civic oversight institution plays a major role. Specifying the goal of the Concept, one of its tasks provides for the need to ensure transparency of the penal system and expand cooperation with civil society. This task is specified in Paragraph 6 of Section 3 "Major directions for development of the penal system"; having reviewed this paragraph, we distinguish the following principles in the content of non-normative legal policy: first, the necessity to develop diverse forms of participation of civil society institutions in the work of the penal system; second, organizing and implementing cooperation between civic oversight and cooperation institutions; third, the need to develop public assessment of the functioning of the penal system, which should become one of the indicators of its performance efficiency.

The content of normative legal policy is revealed through the set of basic norms that define regulation goals and principles. For example, according to Part 1 of Article 6 of the Federal Law "On civic oversight of human rights protection in detention facilities and on providing aid to persons held in detention facilities" [10], the purpose of civic supervisory committees is to promote the implementation of governmental policy in the sphere of human rights protection in detention facilities. Part 1 of Article 4 of the Law defines the following principles of this activity: priority of human rights, voluntary involvement, equality, objectivity and legitimacy.

In Western Europe, reintegration is becoming the main principle of legal policy. For instance, Sonja Meijer points out that reintegration is a positive obligation of the state, it expresses the essence of legal policy of the state and applies to all prisoners, even those who are sentenced to life imprisonment [18; p. 149]. The author

makes this conclusion based on the analysis of decisions of the European Court of Human Rights and constitutional norms. For instance, under the Constitution of Spain, prison sentences should be focused on re-education and social rehabilitation of criminals [18; p. 152]

In Germany, social reintegration is based on the fundamental provisions of the Basic Law. Thus, resocialization principle is derived from the idea of constitutional respect for human dignity: people have the right to dignity and the right to the free development of their personality (Articles 1 and 2 of the Basic Law). In addition, social reintegration is considered as a goal that the penal system should aspire to achieve in accordance with the constitutional principle of the "welfare state" [18; p. 153]

At the same time, Sonja Meijer points out the heterogeneity in the understanding of social reintegration principles. For example, in The Netherlands, this idea differs significantly from that in Germany and is not applied to everyone, but only to prisoners who are interested in reformation and who take part in rehabilitation activities [18; p. 154].

These provisions indicate that the content of the state's normative legal policy in the penal sphere is inextricably linked with legal principles that do not generate specific legal relations directly, but are important for understanding the spirit of legislation and its actual meaning.

The content of casual policy is defined by the level of legal culture of subjects and by the amount of discretionary powers that determine the possibility of issuing individual determinations for convicted persons. Beliefs in the need for ideas of justice, equality, and the rule of law form constructive attitudes among the staff and contribute to the observance of the rights of convicts and maintenance of legal order. The content of casual policy is formed by new and supported precedents that serve as the basis for development of further law-enforcement and law-implementing activities in correctional institutions. In this regard, an essential analysis of casual politics would be very interesting on the basis of the interpretive approach proposed by Harry Annison as a combination of belief, tradition, dilemma, and practice [13].

*Discussion of the relationship between legal policy and legal order in the field of legal regulation of civic oversight of Russia's penitentiary system*

While discussing the relationship between legal policy and legal order, we would like to focus on certain controversial and ambiguous issues.

Earlier we noted the presence of a close connection between normative legal policy and current legislation; moreover, we argued that the initial norms of law form its most important aspect of content. However, the content of normative legal policy cannot be reduced only to them. Normative legal policy manifests itself in the norms of law in an abstract manner, as a certain feature of the general model of legal regulation.

Having analyzed the legislation, we identify a number of principles of legal policy that are not directly enacted, but proceed from the spirit of law and from the nature of the subject and method of regulation. These principles allow us to assert that it would be wrong to identify directly the content of legal policy with the content of legal norms. The content of the principles described below expresses the political will of the state and characterizes the most important parameters of legal order. We believe that the strengthening of legal order is directly related to consistency in the implementation of these principles, and we would like to mention some of them: 1) subjectivity; 2) advisory nature; 3) autonomy; 4) constructiveness; 5) coordination and cooperation; 6) openness. Let us try and elaborate on these principles in the context of substantive aspects of legal order.

**Subjectivity.** The existing legal order is based on a significant restriction of civic oversight actors. We believe that restricting the range of actors that exercise civic oversight should not be considered as a violation of civil society interests. The presence of a special actor indicates a desire to streamline civic oversight, to ensure its constructive role in the functioning of state machinery.

The diversity of non-governmental organizations that are interested and involved in monitoring the penal system in one way or another required that a decision be made to streamline oversight actors. The state cannot provide a legal opportunity for any actor to monitor and check the activities of the penal system, as this will lead to significant distraction from the implementation of major tasks and thereby destabilize the system. In this regard, the ability to implement civic oversight is assigned to those entities that are defined in the legislation; these entities are non-governmental monitoring commissions (hereinafter referred to as NGMCs), civic chambers, and civic councils. At the same time, we should note that according to certain special norms (for example, Article 23 of the RF Penal Enforcement Code), NGMCs and their members are civic oversight actors; this fact indicates some inconsistency in the legislation.

To form a holistic vision of the problem, one should distinguish between the formal and the factual side. From the formal and legal side, civic oversight actors can only be those subjects that are directly specified in law. At the same time, we should point out that oversight can, in fact, come from other entities, for example, from the mass media. The publications about torture in correctional institutions of the Yaroslavl Oblast which were published in *Novaya Gazeta* newspaper are a telling example in this regard [1]. It should be noted that the facts of human rights violations were not revealed either by the Commissioner for Human Rights in the Yaroslavl Oblast or by the non-governmental monitoring commission.

Foreign literature also emphasizes the important role of the mass media in the sphere of civic oversight. In some cases, relevant activities of the mass media can alter the penal policy [17].

Jamie Bennett notes that people use knowledge they obtain from the media to construct a picture of the world, an image of reality on which they base their actions. This process is sometimes called “the social construction of reality”, [17; p. 99]. At the same time, one of the means of forming the impact is the so-called prison films. As an example, the author considers the film *I am a Fugitive from a Chain Gang* (1932), which led to specific changes in the Georgia prison system. Such films demonstrate the power of the media in strengthening the accountability of the prison system, highlighting government misconduct and improving justice. To some extent, the media represent the wider social context, since they act as a shorthand for the social and political conditions prevailing in a particular community. They can not only illustrate the processes taking place in society, but also give an impetus to the development of new forms of interaction in society, including those based on fictional and false artistic images [17; p. 103].

**Advisory nature.** Legal order is based on the principle of the soft right of civic oversight. In other words, the decisions of civic oversight actors are not legally binding on state bodies. The advisory nature of their recommendations is due to the fact that the NGMCs and other actors belong to civil society institutions rather than to the state machinery, so they are not (and cannot be) given powers of authority. The binding nature of their decisions should be based on personal and moral authority, which is combined with the possibility of wide publicity of the violations identified.

**Autonomy.** The state of legal order is based on the consistent implementation of the idea

of financial and organizational independence of non-governmental monitoring commissions. On the one hand, the autonomy of NGMCs enables the independent and free exercise of civic oversight; on the other hand, organizational independence also determines financial independence, which in practice leads to material and financial problems in the work of NGMCs.

However, civic oversight cannot and should not replace state bodies, so the state cannot and should not support civic oversight actors at the expense of the federal budget. It should be taken into consideration that the main function of ensuring human rights in correctional facilities should be assigned to the institutions of departmental control and prosecutor's supervision. Civic oversight is an additional and subsidiary means. It should also be borne in mind that this institution manifests the activity of civil society, its independence and the absence of control on the part of the state. That is why the state cannot and should not directly finance the activities of public monitoring commissions. Otherwise, civic supervision would be governmentalized, it would lose its social nature and transform into an element of the state machinery.

Optimal forms of support for civic oversight could include grant assistance or the legislative consolidation of the right of members of non-governmental monitoring commissions to have an unlimited number of civic assistants.

We should point out that the autonomy of civic oversight is of great importance. Sarah Armstrong argues that it is not sufficient to declare human rights formally and consolidate them in criminal law and politics. We find this idea very interesting and noteworthy. Moreover, it is human rights that can contribute to the bureaucratization of the prison system, and ultimately create new opportunities for literal and symbolic violence [16]. Only independent civic oversight can prevent such negative trends.

*Constructiveness.* The state of legal order is based on the fact that civic oversight institutions benefit both a particular person and the state as a whole. Civic oversight of correctional facilities should contribute to ensuring human rights. At the same time, the activities of NGMCs cannot and should not be political in their essence. When exercising civic oversight, members of NGMCs should be guided by the idea of the supremacy of human rights, enshrined in Article 2 of the Constitution of the Russian Federation. Members of NGMCs should objectively and impartially assess the human rights situation in places of forced detention. In the course of

their activities, members of NGMCs should not only identify possible violations, but also formulate proposals for improving the work of the administration of a correctional facility. In this regard, it is quite natural that one of the tasks of NGMCs is "to prepare decisions in the form of conclusions, proposals and appeals based on the results of civic oversight".

*Coordination and cooperation.* The state of legal order in the sphere of civic oversight is determined by the idea of cooperation and trust between the state and civil society. While allowing NGMCs to exercise civic oversight, the state also endows them with broader tasks. In particular, NGMCs, in accordance with Part 3 of Article 6 of Federal Law 76 should seek to provide "assistance to the cooperation between non-governmental associations, socially oriented non-profit organizations, administration of correctional facilities, state authorities of constituent entities of the Russian Federation, local governments, other bodies carrying out the powers to ensure legitimate rights and freedoms and the decent conditions of detention of persons in detention facilities within the territory of the Russian Federation". Thus, we can argue that civic oversight is an element of a comprehensive system of cooperation and interaction between the state and society. Only on the basis of cooperation, implemented in various forms, can we successfully move forward in the reform of the penal system of the Russian Federation, ensuring a high level of human rights observance.

Civic oversight actors should not be perceived solely as a supervisory entity. Their purpose is to activate and coordinate the efforts of civil society in the field of ensuring the rights of convicts and their successful re-socialization. In this regard, it is of interest to recall the foreign experience of mentors who provided informal support in the field of art and artistic creativity. Mentors are artists who received specialized training and who work in a variety of artistic fields (painting, drawing, sculpture, film and animation, illustration) [20; p. 488]

Mentors sought to help mentees reframe their identity from ex offenders to artists. Mentors' voluntary status was used as a means to emphasize their genuine care for the cause. [20, p.494].

Taking into account the impact of lengthy prison sentences and the difficulties that mentees are facing when adapting to life in the outside world, the work of mentors played an im-

portant role in reintegrating individuals back into society [20, p. 499].

In the Russian legal system, there are no legal grounds for introducing the institution of mentoring in the above-mentioned version. In our opinion, such an institution could prove effective in achieving the goal of convicts' rehabilitation. To return to society means to be socially useful. Convicts should have a desire for personal growth, which can be helped by mentors from the fields of art, sports, business, and so on.

*Openness.* The state of legal order depends on the effectiveness of civic oversight, and openness is one of its important conditions. Society is interested in obtaining objective and comprehensive information about the penal system of the Russian Federation and other government-related subjects that exercise the functions of legal responsibility. In this regard, it is for a reason that NGMCs are endowed with an informational and educational function: the objectives of NGMCs are related not only to the implementation of civic oversight, but also to informing the public, as well as other interested state bodies, about the results of the inspections. The openness of the procedure and results of civic oversight help to increase people's trust both in the state and in NGMCs. Otherwise, lack of information about NGMCs in the public domain contributes to the distortion of their essence.

Civic oversight should not only seek to prevent, detect and suppress human rights violations in places of forced detention. The activities of the subjects of civic oversight should also contribute to the formation of civic assessment of the functioning of the penal system. In order to strengthen legal order it is necessary to have a methodology, criteria and indicators for civic assessment of the penal system. A unified methodology for civic assessment can be developed both by the civic oversight actors themselves and with the help of the Federal Penitentiary Service of the Russian Federation

and its subordinate educational and scientific organizations.

The presence of a single methodology would help to deal with several problems in the field of strengthening legal order: first, it would help to obtain objective information about the state of legal order (mandatory publication of informative and detailed reports is an essential condition for the implementation of civic oversight); second, it would promote continuity of activity between the composition of non-governmental monitoring commissions; third, it would help to raise the professionalism of members non-governmental monitoring commissions due to the presence of clear guidelines for their work.

### Conclusion

Close relationship between legal policy and legal order should always be in the limelight of researchers' attention. Ignoring this circumstance may lead to an erroneous interpretation of the state of legal order. For example, in some cases one may think that the legislator has missed some fragment of legal life and thus contributed to the emergence of a gap. However, in reality, the will of the legislator was formulated in such a way for a reason, due to the need to achieve a legal effect. For example, in the theory of law there is such a phenomenon as the "qualified silence of the legislator"; open lists are a vivid manifestation of this phenomenon.

Our analysis suggests that the specialization of civic oversight actors, their autonomy and independence are not a flaw in legal order, but, on the contrary, an expression of the state will, which determines the specific content and boundaries of public legal order, with the help of "qualified silence" too.

Thus, the issue of legal policy is important, since it allows us to see the vector of development of law-making activity, the application and interpretation of law. Legal policy has its own form and content, the analysis of which contributes to the formation of a comprehensive view of the state of legal order.

## REFERENCES

1. Bobrova O. *10 minut v klasse vospitatel'noi raboty* [10 minutes in the classroom of educational work]. Available at: <https://novayagazeta.ru/articles/2018/07/20/77222-10-minut-v-klasse-vospitatelnoy-raboty> (accessed January 5, 2021).
2. Bogoslavskii E.A., Ertel' A.G. Questions of theoretical and legal understanding of legal policy. *Pravo i praktika=Law and Practice*, 2014, no. 1, pp. 29–34. Available at: <https://cyberleninka.ru/article/n/voprosy-teoretiko-pravovogo-ponimaniya-pravovoy-politiki> (accessed January 5, 2021). (In Russ.).
3. Data of judicial statistics. *Website of the Judicial Department at the Supreme Court of the Russian Federation*. Available at: <http://www.cdep.ru/index.php?id=79> (accessed February 17, 2020). (In Russ.).
4. Case of Khoroshenko v. Russia (Application no. 41418/04): Judgment of the European Court of Human Rights. In: *Byulleten' Evropeiskogo Suda po pravam cheloveka* [Bulletin of the European Court of Human Rights]. 2015. No. 9 (159). Pp. 107–140. (In Russ.).

5. Korobova A.P. On certain features of legal policy. *Vestnik Volzhskogo universiteta im. V.N. Tatishcheva=Tatishchev Volzhsky University Bulletin*, 2020, no. 2 (95), pp. 35–43. Available at: <https://cyberleninka.ru/article/n/o-nekotoryh-priznakah-pravovoy-politiki> (accessed January 5, 2021). (In Russ.).
6. Mal'ko A.V. *Teoriya pravovoi politiki: monografiya* [Theory of legal policy: monograph]. Moscow: Yuritinform, 2012. 325 p.
7. Matuzov N.I. Russian legal policy: challenges and threats of the 21st century. In: Mal'ko A.V., Matuzov N.I. (Eds.). *Pravovaya politika Rossii: teoriya i praktika: monografiya* [Legal policy of Russia: theory and practice: monograph]. Moscow: TK Velbi: Prospekt, 2006.
8. On amendments to the Penal Enforcement Code of the Russian Federation: Federal Law no. 292-FZ of October 16, 2017. In: *Sobranie zakonodatel'stva Rossiiskoi Federatsii* [Collection of legislation of the Russian Federation]. 2017. No. 43 (part II). Art. 6226. (In Russ.).
9. On the Concept for development of the penal system of the Russian Federation until 2020: Resolution of the Government of the Russian Federation No. 1772-r of October 14, 2010 (as amended on September 23, 2015). In: *Sobranie zakonodatel'stva Rossiiskoi Federatsii* [Collection of legislation of the Russian Federation]. 2010. No. 43. Art. 5544; 2015. No. 40. Art. 5581. (In Russ.).
10. On civic oversight of the observance of human rights in places of forced detention and on assistance to persons in places of forced detention: Federal Law no. 76-FZ of June 10, 2008 (as amended on December 27, 2018). In: *Sobranie zakonodatel'stva Rossiiskoi Federatsii* [Collection of legislation of the Russian Federation]. 2008. No. 24. Art. 2789; 2018. No. 53 (part I). Art. 8454. (In Russ.).
11. Ruling of the Constitutional Court of the Russian Federation of November 15, 2016 no. 24-P on the constitutionality of paragraph "b" of Part 3 of Article 125 and Part 3 of Article 127 of the Penal Enforcement Code of the Russian Federation in connection with the application of the Vologda Regional Court and the complaint of citizens N.V. Korolev and V.V. Koroleva. In: *Sobranie zakonodatel'stva Rossiiskoi Federatsii* [Collection of legislation of the Russian Federation]. 2016. No. 48 (part III). Art. 6839. (In Russ.).
12. Puzikov R.V. Forms of realization of legal policy. *Vestnik Tambovskogo universiteta. Seriya: Gumanitarnye nauki=Tambov University Review. Series: Humanities*, 2014, no. 1 (129), pp. 163–171. Available at: <https://cyberleninka.ru/article/n/formy-realizatsii-pravovoy-politiki> (accessed February 17, 2020). (In Russ.).
13. Annison H. Politics and penal change: towards an interpretive political analysis of penal policymaking. *The Howard Journal of Crime and Justice*, 2018, vol. 57, no. 3, pp. 302–320. DOI: 10.1111/hojo.12269. Available at: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/hojo.12269> (accessed April 7, 2020).
14. Liebling A. et al. Are hope and possibility achievable in prison? *The Howard Journal of Crime and Justice*, 2019, vol. 58, no. 1, pp. 104–126. DOI: 10.1111/hojo.12303. Available at: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/hojo.12303> (accessed April 7, 2020).
15. Armstrong S., Weaver B. Persistent punishment: user views of short prison sentences. *The Howard Journal of Crime and Justice*, 2013, vol. 52, no. 3, pp. 285–305. DOI: 10.1111/hojo.12015. Available at: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/hojo.12015> (accessed April 7, 2020).
16. Armstrong S. Securing prison through human rights: unanticipated implications of rights based penal governance. *The Howard Journal of Crime and Justice*, 2018, vol. 57, no. 3, pp. 401–421. DOI: doi.org/10.1111/hojo.12270. Available at: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/hojo.12270#hojo12270-bib-0061> (accessed April 7, 2020).
17. Bennett J. The Good, the Bad and the Ugly: the media in prison films. *The Howard Journal of Criminal Justice*, 2006, vol. 45, no. 2, pp. 97–115. Available at: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1468-2311.2006.00408.x> (accessed April 7, 2020).
18. Meijer S. Rehabilitation as a positive obligation. *European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice*, 2017, vol. 25, no. 2, pp. 145–162. DOI: <https://doi.org/10.1163/15718174-25022110>. Available at: [https://brill.com/view/journals/eccl/25/2/article-p145\\_4.xml](https://brill.com/view/journals/eccl/25/2/article-p145_4.xml) (accessed April 7, 2020).
19. Ouwerkerk J. Balancing mutual trust and fundamental rights protection in the context of the European Arrest Warrant. What role for the gravity of the underlying offence in CJEU Case Law? *European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice*, 2018, vol. 26, no. 2, pp. 103–109. DOI: <https://doi.org/10.1163/15718174-02602002>. Available at: [https://brill.com/view/journals/eccl/26/2/article-p103\\_103.xml](https://brill.com/view/journals/eccl/26/2/article-p103_103.xml) (accessed April 7, 2020).
20. Robinson-Edwards Sh., Yardley E., Kennedy M.C., Kelly E. The arts, rehabilitation or both? Experiences of mentoring artists in prison and beyond. *The Howard Journal*, 2020, vol. 59, no. 4, pp. 484–504. DOI: 10.1111/hojo.12390. Available at: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/hojo.12390> (accessed April 7, 2020).

### INFORMATION ABOUT THE AUTHORS

**EVGENII V. SVININ** – Candidate of Sciences (Law), Associate Professor, deputy head of the Department of State and Legal Disciplines at Vologda Institute of Law and Economics of FSIN Russia, Vologda, Russian Federation. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-2866-651X>, e-mail: [evsvinin@yandex.ru](mailto:evsvinin@yandex.ru)

**ALEKSEI N. KUBYSHKIN** – fourth-year cadet, Group 171, Faculty of Law, Vologda Institute of Law and Economics of FSIN Russia, Vologda, Russian Federation Vologda, Russian Federation. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-3991-9423>, e-mail: [telyatnickow.alex@yandex.ru](mailto:telyatnickow.alex@yandex.ru)

Received April 8, 2020



## Consideration of Petitions for Pardon in the Russian Federation: Novelties of 2020

**VYACHESLAV I. SELIVERSTOV**

Lomonosov Moscow State University, Moscow, Russian Federation; Moscow State Linguistic University, Moscow, Russian Federation

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-9554-5438>, e-mail: vis\_home@list.ru

**Abstract.** *Introduction:* the paper analyzes the amendments made by the Decree of the President of the Russian Federation no. 797 of December 14, 2020 to the Decree of the President of the Russian Federation of December 28, 2001 no. 1500 “On commissions for pardon in the territories of constituent entities of the Russian Federation” and the norms of the new Regulation on the procedure for considering petitions for pardon in the Russian Federation. *Methods:* comparative legal method and method of interpretation of legal norms. *Results:* having analyzed legal documentation on the activities of the commissions and having considered convicts’ petitions for pardon, we point out the following positive changes: an increase in the rotation period of members of the commissions for pardon; clarification of their analytical and control functions; inclusion of social adaptation in the number of circumstances taken into account when considering the issue of pardon; exclusion of personal data of individuals recommended for pardon by the highest official of a constituent entity of the Russian Federation from publication in the mass media; taking into account the opinions of the victims of the crime. We think that negative changes are those that have created new problems in the form of contradictions with the norms of criminal and penal legislation. These include the possibility of granting pardon to persons serving other criminal law measures, and applying for pardon directly to the commission on pardons, bypassing the administration of institutions and bodies that execute sentences. *Conclusion:* the current task to expand the practice of granting pardon cannot be solved by adopting a new Regulation on the procedure for considering petitions for pardon in the Russian Federation.

**Keywords:** criminal legislation; penal legislation; convict; pardon; criminal punishment; other measures of a criminal legal nature; President of the Russian Federation; commissions on pardons.

12.00.08 – Criminal law and criminology; penal law.

**For citation:** Seliverstov V.I. Consideration of petitions for pardon in the Russian Federation: novelties of 2020. *Penitentiary Science*, 2021, vol. 15, no. 1 (53), pp. 154–161. DOI 10.46741/2686-9764-2021-15-1-154-161.

### *Introduction*

The Constitution of the Russian Federation provides for the right of every person to apply for pardon (Part 3 of Article 50) and the power of the Head of State to grant pardon (Article 89). Norms of criminal legislation (Article 85 of the RF Criminal Code) define forms of pardon in relation to the criminal law sphere, as well as the fundamental provisions that, first, pardon is possible only in relation to persons serving criminal sentences, and second, each case of pardon must be considered individually. The grounds for release, the procedure for filing a petition and release from serving a sentence under the act of pardon are provided for in the norms of penal legislation (Articles 172, 173 and 176 of the RF Penal Enforcement Code).

The legislative regulation of the application of pardons is supplemented by secondary regulation. So, in Russia, the Regulation on the Procedure for Considering Petitions for Pardon in the Russian Federation, approved by the Decree of the President of the Russian Federation no. 1500 of December 28, 2001, was in effect for nineteen years. It was repeatedly amended and supplemented; however, the practice of applying pardons based on it still received critical assessments of human rights defenders, who, through the Presidential Council for the Development of Civil Society and Human Rights and the Commissioner for Human Rights in the Russian Federation, annually raised the issue of adjusting this practice in the direction of expansion. As a result of one of the discussions,

in February 2019, the President of the Russian Federation ordered his administration, the Ministry of Justice of the Russian Federation, the Civic Chamber of the Russian Federation, the Federal Ombudsman and the regional authorities to develop proposals aimed at improving the procedure for the formation and operation of regional commissions on pardons and improving the efficiency of their functioning. As a result of this work, the Decree of the President of the Russian Federation no. 797 of December 14, 2020 amended and supplemented the Decree of the President of the Russian Federation no. 1500 of December 28, 2001 "On commissions for pardon in the territories of constituent entities of the Russian Federation" (hereinafter – the Decree) and approved a new Regulation on the procedure for considering petitions for pardon in the Russian Federation (hereinafter – the Regulation).

*Novelties in the regulation of the activities of the commissions and the procedure for considering petitions for pardon in Russia, and the factors defining them*

Let us analyze the provisions of the canceled and new regulations.

*The first unit* consists of changes and supplements aimed at improving the wording of the norms and partly at eliminating legal inaccuracies. These include the indication that the criminal record must be not only unexpunged, but also outstanding (Item 2 of the Decree and Items 1–3, 17 of the Regulations), as well as the fact that those convicted by the courts of a foreign state can serve their sentence on the territory of the Russian Federation not only on the basis of international treaties, but also on the terms of reciprocity (Item 3 of the Regulations).

The same unit includes the unification of the terms for sending:

a) the convict's petition to the commission on pardons by the territorial body of the penal system (Item 12);

b) the responses to the request of the highest official of the constituent entity of the Russian Federation or the commission on pardons by the administration of the correctional institution and other state bodies (Item 20).

In our opinion, it is not of fundamental importance to exclude the obligation of the territorial body of the penal system to inform the Federal Penitentiary Service of Russia about the received petitions of convicts (Item 12 of the Regulation), since, if necessary, this aspect can be provided for in the administration standards of the penal system itself.

*The second unit* of changes concerned the formation and functioning of pardon commissions in constituent entities of the Russian Federation.

Thus, we have found that the composition of the commission is updated by one third once every five years. Previously, this period was two years. In practice, this provision on the change of one third of the commission's composition concerned mainly the part of its members who were representatives of the public, since the third of the commission's members, which was formed by officials, was usually more stable. The increase in the rotation period is quite understandable.

First, in recent decades, there has been a decrease in the number of petitions for pardon from convicts. The change of one-third of the commission's membership once every two years in such circumstances did not allow the commission members to delve deeply into the mechanism of pardon, to understand its social and legal purpose, and to ensure the necessary degree of objectivity and professionalism in the implementation of this important state function.

Second, it was not convenient to change the composition of these commissions in a fairly short time, since there were not so many people willing to engage in this public activity in constituent entities of the Russian Federation. The same problem led to an increase in the term of office of non-governmental monitoring commissions from two to three years in 2010. As evidenced by foreign experience, for example, the practice of visitors in prisons in the UK, successful public work requires a sufficiently high level of material well-being of the population, at least there should be a full-fledged middle class, whose representatives can perform social work without fear of deterioration of their financial situation. Therefore, staffing the non-governmental sector of the commission on pardons in our country is associated with certain difficulties.

Third, the provision on rotation by one third once every two years was immediately negatively perceived by the chairmen of the pardon commissions, which was shown by the discussion of the practice of pardoning at the All-Russian meetings of these leaders in the Moscow Oblast (2002) and Nizhny Novgorod (2003).

The tasks of the pardon commissions were also adjusted. Previously, quite serious complaints were caused by the task contained in Decree no. 1500 to implement civic oversight of the timely and correct execution of presi-

dential decrees on pardons in the territory of the constituent entity of the Russian Federation, as well as of the conditions of detention of convicts [10, p. 94]. The fact is that there are no real legal mechanisms for the implementation of civic oversight by commissions on pardons in the legislation, which human rights defenders have repeatedly pointed out [1, p. 88–89]. No such mechanisms were mentioned in the earlier Regulation on the Procedure for Considering Petitions for Pardon in the Russian Federation, approved by Presidential Decree no. 1500. In the new version of the Decree, this task is formulated not so ambitiously, but more precisely: monitoring the observance of the right of a person to ask for pardon. When analyzing this novelty, we highlight the following two aspects.

First, it is the fact that the definition of oversight as being “civic” has disappeared from the formulation of the task. Apparently, it was taken into account that at least a third of the members of the commission are formed from among the officials of state authorities and local governments. However, from the history of the Soviet period of Russia’s development, a similar procedure for the formation of supervisory commissions is known, which nevertheless, according to the norms of the Correctional Labor Code of the RSFSR, carried out civic oversight. In addition, the exclusion of the reference to civic oversight from the task did not contribute to the solution of the question of which type of control we are talking about – that performed by the state or by other agency. And many things depend on the answer to this question, including the choice of forms and methods of control.

The second aspect is that there again emerged a drawback that was typical of the previous regulatory documents in the field of pardons, namely: the decree and the regulation do not define the forms and methods of such control, do not specify the rights of oversight commissions and the duties of officials to assist the commissions on pardons in implementing oversight activities and responding to their results.

The new version of the Decree of the President of the Russian Federation of December 28, 2001 no. 1500 retains the task of the commissions on pardons related to analytical work. Until 2020, the relevant activity was to prepare proposals to improve the efficiency of the institutions and bodies of the penal system and other state bodies located on the territory of the constituent entity of the Russian Federation in the field of pardoning convicts, as well as the

social adaptation of persons who have served their sentences. In accordance with the Decree of the President of the Russian Federation of December 14, 2020 no. 797, the commission on pardons is charged with the task of preparing proposals to improve the effectiveness of cooperation between institutions and bodies of the penal system, other state bodies, local governments located on the territory of the constituent entity of the Russian Federation, on pardoning convicts and on the social adaptation of persons who have served their sentences. At the same time, the regulation of pardons, as in the case of monitoring compliance with the right of a person to request pardon, does not contain organizational and legal guarantees for conducting such analytical work. In particular, the Regulation on the procedure for considering petitions for pardon in the Russian Federation provides for the right of the commission to request additional materials to the convict’s petition person for pardon it has received, but there is no legally defined possibility to request data on the interaction of institutions and bodies of the penal system, other state bodies, local governments located on the territory of the constituent entity of the Russian Federation, on the issues of pardoning convicts and social adaptation of persons who have served their sentences. And without this, it is difficult to prepare reasonable proposals for improving the cooperation.

Analysis of the novelties contained in the new Regulation on the procedure for considering petitions for pardon in the Russian Federation

In Item 3 of the Regulation, it is established that in the Russian Federation, pardons are applied:

- a) to persons convicted by courts in the Russian Federation to punishments provided for by criminal law and serving sentences on the territory of the Russian Federation;
- b) in respect of persons convicted by the courts of a foreign state, serving a sentence on the territory of the Russian Federation in accordance with international treaties of the Russian Federation or on the terms of reciprocity;
- c) in respect of persons released on parole, during the remaining unserved part of the sentence;
- d) in respect of persons who were given a suspended sentence, as well as persons to whom the courts of the Russian Federation have deferred serving their sentences;
- e) in respect of persons who have served a sentence imposed by the courts and have an

unexpunged or outstanding criminal record.

Thus, in comparison with the previously existing list, new categories of convicts have emerged who can apply for pardon and count on it being granted. The purpose of the emergence of the categories of convicts specified in Items "b" and "d" is quite clear: this is due to the intention to expand the practice of applying pardons. The fact is that, since 2001, there have been significant changes in this field. Thus, if in 2000 pardon was applied to 12,836 convicts, then in 2001 – only to 27 convicts, that is, there was a dramatic 475-fold reduction. From 2002 to 2012, the number of pardons ranged from 0 to 283, and from 2013 to 2019 – from two to seven per year (in 2013 – five, in 2014 – two, in 2015 – two, in 2016 – six, in 2017 – four, in 2018 – five, in 2019 – seven). In 2020, according to the official website of the President of the Russian Federation, five people were granted pardon [2].

However, despite the obvious factors that led to the expansion of the list of categories, the legal compliance of the proposed changes is not entirely clear.

In accordance with Part 2 of Article 85 of the RF Criminal Code, a person convicted of a crime may be released from further serving of the sentence by an act of pardon. At the same time, according to Article 79 of the RF Criminal Code, when a person is released on parole, he or she is already released from serving the sentence further. Is it allowed to release the convicted person from serving the sentence further twice (first by a court order, and then by an act of pardon)? We think this is legal nonsense. Apparently, with the introduction of new categories for pardons, it was supposed to release the convicted person from compliance with the conditions listed in Part 7 of Article 79 of the RF Criminal Code and from the performance of duties determined by the court on the basis of Part 2 of Article 79 of the RF Criminal Code. But then, when granted a pardon, the convicted person will be released from the application of another measure of a criminal legal nature, which is not a punishment.

Similar associations are also caused by the extension of pardons to persons who, on the basis of Article 73 of the RF Criminal Code, are put on probation. According to Part 1 of Article 73 of the RF Criminal Code, a convicted individual does not actually serve their sentence, so they cannot be released from doing this. Again, an act of pardon can release a convict from fulfilling the conditions and obligations im-

posed on them, but these conditions and obligations are implemented within the framework of a different measure of a criminal legal nature, rather than punishment. Release from serving another measure of a criminal-legal nature by granting a pardon is not provided for in Part 2 of Article 85 of the RF Criminal Code. Of course, it should be taken into account that in the science of criminal law there was a point of view that a suspended sentence should be classified as a criminal penalty [13, p. 102–105]. In the modern period, most scientists consider this institution as a different measure of a criminal-legal nature [4, p. 83–92]. However, even if there are controversial points of view on the legal nature of a suspended sentence, one should proceed from the list of punishments given in Article 44 of the RF Criminal Code. There is no suspended sentence in it.

Similar thoughts arise if we analyze the possibility of applying the act of pardon to persons who have been granted a suspended sentence provided for by the new Provision. This category of convicts includes, among others, persons with drug addiction. According to Part 3 of Article 82.1 of the RF Criminal Code, the court releases the convicted person recognized as a drug addict from serving the sentence or the remaining part of the sentence, after they have undergone a course of treatment for drug addiction, medical rehabilitation, social rehabilitation and in the presence of objectively confirmed remission, the duration of which after the end of treatment, medical rehabilitation and social rehabilitation is not less than two years. And here the same legal situation is repeated again. It is impossible to release the person from further serving of the sentence under the act of pardon, since the person has already been released by the court, and it is unwise to release them from treatment and medical rehabilitation ahead of time, to put it mildly. When handling this issue, it is necessary to obtain a medical opinion of specialists concerning the fact that the goals of such a postponement have been achieved, but the Regulation does not provide for its being granted. Again, the release on the basis of the act of pardon from other measures of a criminal-legal nature is not provided for by criminal law.

Item 4 of the new Regulation contains the categories of convicts to whom pardon, as a rule, does not apply. In our opinion, this norm is unnecessary. First, it is not clear to whom it is addressed. The subject of satisfaction of the convicted person's petition for pardon is ex-

clusively the President of the Russian Federation. In accordance with Items 23–25 of the new Regulation, he is also the subject of the rejection of the petition for pardon. At all stages of the passage of the petition (the commission on pardons, the highest official of the constituent entity of the Russian Federation), only advisory decisions are made, and the final decision remains with the President of the Russian Federation. At the same time, the President is not bound by a positive or negative recommendation of the commission and/or a top official. Based on this, it turns out that the norm in question is addressed to the President of the Russian Federation. It is hardly advisable for the President to remind themselves of which categories of convicts are not subject to pardon.

Second, the use of pardon is strictly individual, and to regulate it with such restrictions at the discretion of the President of the Russian Federation means not only unreasonably limiting the President's constitutional powers, but also reducing the effectiveness of the institution of pardons. Life situations are quite diverse, and they also affect convicts, which are listed in Item 4 of the Regulation. That is why the ban on the use of pardons provides for the possibility of exceptions (in the form of the phrase "as a rule"). In this case, the regulatory role of Item 4 of the Regulation is extremely reduced.

Taking into account the negative attitude toward Item 4 in general, we will analyze the few changes in the specified norm, which is set out in the following wording:

"Pardons, as a rule, do not apply to convicted persons:

- a) who committed an intentional crime during the probation period of a suspended sentence appointed by the courts;
- b) who maliciously violate the established procedure for serving a sentence;
- c) previously released from serving a sentence on parole;
- d) for whom the sentence has previously been replaced by a more lenient sentence imposed by the courts and who have committed a crime one again;
- e) to whom acts of amnesty and (or) acts of pardon were previously applied".

The changes affected the sub-items "d" and "e". In the first case, by adding the words "and who committed a crime once again", the category of persons to whom it is not recommended to grant pardon is significantly narrowed; in the second case, on the contrary, there is an expansion: if previously it was not recommended

to grant pardon to persons who were previously released from serving their sentence under an amnesty or an act of pardon, then now it is not recommended to grant pardon to those persons to whom other measures of clemency were applied, provided for in Articles 84 and 85 of the RF Criminal Code: exemption from criminal liability, replacement of the punishment with a milder one, reduction of the punishment, removal of a criminal record.

The previously effective Provision established that the petition for pardon in the form of removal of the criminal record is sent by the applicant independently to the commission at the place of their residence. In the new provision, the place of stay is quite reasonably added to the place of residence (Item 13 of the Regulation). In addition, this rule is extended to the submission of petitions for pardon by persons released on parole and by persons on whom a fine is imposed as the main type of punishment. Item 14 of the Regulation establishes a minimal set of documents that the applicants are to submit; besides, it provides for the possibility for the pardon commission to request additional documents and information necessary for the preparation and consideration of applications received from convicted persons. Comparison of this norm with other norms of the regulation leads to the conclusion that convicts serving other (besides a fine) sentences, as well as those convicted on probation or with a suspended sentence, submit their petitions for pardon through the administration of institutions and bodies that execute sentences (Item 6 of the Regulation), which ensures the collection and submission of the necessary documents, including the reference to the convicted person, containing information about their behavior, attitude toward study and work during their serving the sentence, and their attitude toward the committed act (Item 8 of the Regulation).

As for release on parole, apparently, it was taken into account that a specialized federal body, which according to Part 6 of Article 79 of the RF Criminal Code should control the conduct of the relevant category of persons, has not been created. However, the same norm states that control over a paroled serviceman is carried out by the command of a military unit and the institution. Such a command actually exists and is undoubtedly interested in describing the conduct of a serviceman who has been released on parole from a disciplinary military unit and has filed a petition for pardon.

The situation is similar with the filing of a petition by a convicted person who was punished with a fine. According to Part 1 of Article 6 of the RF Criminal Code, the penalty in the form of a fine is executed by bailiffs at the place of residence (work) of the convict. Why does the convicted person independently apply to the commission on pardons? This procedure will only increase the time for consideration of the petition, since the commission will have to request the necessary materials from bailiffs belonging to the Federal Bailiffs Service. In addition, the possibility of a person sentenced to a fine submit a petition for pardon directly to the commission contradicts Article 176 of the RF Criminal Code, which establishes that the convicted person submits a petition for pardon through the administration of the institution or body executing the sentence. No exceptions are provided for in this article of the law.

There have also been changes in the circumstances that should be taken into account when considering petitions for pardon. In accordance with Sub-item "h" of Item 21 of the provision, they include not only data on the identity of the convicted person (state of health, number of convictions, marital status, age), but also the possibility of their re-socialization. This indicator is important for deciding on a pardon in the form of release from serving a sentence primarily related to isolation from society. It seems that when assessing the possibility of re-socialization, the degree of preservation and (or) restoration of socially useful connections of the convicted person should be evaluated, it is expressed as follows:

a) whether a person applying for a pardon has a permanent place of residence after release (leased or private residential area, in the rehabilitation center of the Russian Federation, religious institution, for example a monastery, etc.);

b) possibility of guaranteed employment after release, confirmed by documents of commercial and non-commercial organizations and (or) local authorities;

c) maintaining or restoring a spiritual connection with the family, children and close relatives (marriage, correspondence, telephone conversations, meetings and video meetings);

d) material support of the convicted person by the family or close relatives or, conversely, support of the convicted person's family or close relatives by the convicted person (receiving and sending money transfers, parcels, etc.);

e) obtaining a profession (advanced training), general education;

f) raising the cultural level, expanding the horizons, revealing the creative abilities that can become the basis for law-abiding conduct after release;

g) desire to get rid of bad habits and cure socially dangerous diseases (alcoholism, drug addiction, substance abuse, sexually transmitted diseases, pedophilia, tuberculosis and mental disorders);

h) proper care of the child by a convicted woman in the child's home at a correctional institution, etc. [15, p. 100].

These are exactly the values that can help to gain a foothold in society and lead a proper lifestyle after being released under the act of pardon.

In the legal literature, various opinions are presented on the issue of the subjects of initiating a pardon procedure. Some authors believe that only a convicted person can act as such a subject [12, p. 100; 5, p. 104]. Others suggest changing the procedure for pardoning, allowing consideration of petitions for pardon by not only the convicted person, but also family members, close relatives, representatives of non-governmental, primarily human rights, organizations, etc. [10, p. 67]. These proposals were taken into account in the regulation, but only partially. Thus, one of the novelties consists in the fact that petitions for clemency received from relatives, lawyers of convicted persons, representatives of public organizations, as well as from other persons are taken into account when considering a convicted person's petition for clemency (Sub-item 21), however, they do not constitute an independent basis for commencing the pardon procedure.

The same paragraph of the provision quite reasonably implements a proposal previously put forward by scientists [7, p.140] to take into account the opinions of victims or their relatives regarding the possibility of pardon. Currently, it is possible to make an appropriate request at all stages of the passage of the petition for pardon.

The professional [8, p. 37], scientific [14, p. 83] and human rights [3, p. 59] communities had great doubts about the norm of the previously existing provision that the list of persons recommended for pardon by the highest official of the constituent entity of the Russian Federation is published in the media of the relevant constituent entity of the Russian Federation within a month from the date of such a decision. In addition to indicating the surname and initials of the convicted person recommended for par-

don, reference is also made to the article of the criminal law under which they were convicted. At the same time, the highest official of the constituent entity of the Russian Federation could also disclose the motives that guided them in making the relevant decision. The ambiguous perception of this norm by some authors was explained by the fact that the media, which are distributed on the territory of the constituent entity of the Russian Federation, cannot convey information about candidates for pardon to the victims, so such lists must also be published in the media of the constituent entities of the Russian Federation at the permanent place of residence of the convicted person and the place of their conviction [6, p. 146]. Other authors saw the inferiority of this rule in the fact that the lists contain data of convicts recommended by the highest official for pardon, but do not contain similar data of those convicts whose petitions were not supported [9, p. 44–45].

The new Regulation contains no such rule; this fact should be considered as a positive change in the procedure for considering a convicted person's petition for pardon. First, the opinion of victims in our information age can be taken into account not by publishing an article of the RF Criminal Code and the personal data of those who received a positive recommendation from the highest official of the constituent entity of the Russian Federation, but by other methods. In addition, it is necessary to be done before the decision is made by the highest official, and not after that.

Second, the norm that existed before 2020 simply satisfied the public interest in the activities of the head of the constituent entity of the Russian Federation in the designated field. This interest is quite justified and deserves careful attention, but to satisfy it, it is enough to give the letter designation of the surname, as is done when placing court decisions on the Internet.

Third, such a publication contradicted the provisions of the legislation on the protection of personal data, since it allowed them to be communicated to an unlimited number of per-

sons without the consent of the owner; it also contradicted Item 16A.3 of the European Prison Rules (amended on July 1, 2020), where it is established that all information about the convicted person should be kept confidential and be available only to those persons whose professional duties require it.

### Conclusion

In conclusion we can point out the following. The amendments made by the Decree of the President of the Russian Federation of December 14, 2020 no. 797 to the Decree of the President of the Russian Federation of December 28, 2001 no. 1500 "On commissions for pardon in the territories of constituent entities of the Russian Federation" and the adoption of a new Regulation on the procedure for considering petitions for pardon in the Russian Federation have increased the level of regulation of the activities of the commissions and consideration of convicts' petitions for pardon. Among the positive changes are: an increase in the rotation period of the members of the pardon commissions; clarification of their analytical and oversight functions; inclusion of social adaptation in the number of circumstances taken into account when considering the issue of pardon; exclusion of publication in the media of personal data of those recommended for pardon by the highest official of the constituent entity of the Russian Federation; taking into account the opinions of victims of crime.

At the same time, these innovations have created problems in the form of contradictions to the norms of criminal and penal legislation. We are talking about the possibility of applying pardons to persons serving sentences in the form of other measures of a criminal-legal nature, and applying for pardon directly to the commission on pardons, bypassing the administration of institutions and bodies that execute sentences.

It seems that the initial task of increasing the number of persons to whom pardons are applied can hardly be solved as a result of the adoption of new regulations.

## REFERENCES

1. Babushkin A.V. Speech at the all-Russian meeting of the chairmen of the commissions on issues of pardon in the territories of constituent entities of the Russian Federation. *Vserossiiskoe soveshchanie predsedatelei komissii po voprosam pomilovaniya na territoriyakh sub»ektov Rossiiskoi Federatsii* [All-Russian meeting of the chairmen of the commissions on issues of pardon in the territories of constituent entities of the Russian Federation]. Moscow: Yuridicheskaya literatura, 2003. Pp. 85–89. (In Russ.).
2. Documents database. Official website of the President of the Russian Federation. Available at: <http://www.kremlin.ru/acts/bank> (accessed February 16, 2021). (In Russ.).
3. Borshchev V.V. Speech at the all-Russian meeting of the chairmen of the commissions on issues of pardon in the territories of constituent entities of the Russian Federation. *Vserossiiskoe soveshchanie predsedatelei komissii po voprosam pomilovaniya na territoriyakh sub»ektov Rossiiskoi Federatsii (Moskovskaya oblast', Gorki-Kh, 4–6 dekabrya*

- 2002 goda) [All-Russian meeting of the chairmen of the commissions on issues of pardon in the territories of constituent entities of the Russian Federation (Moscow Oblast, Gorky-10, December 4–6, 2002)]. Moscow: Yuridicheskaya literatura, 2003. Pp. 58–62. (In Russ.).
4. Golovastova Yu.A. *Ugolovno-ispolnitel'noe pravo kak otrasl' rossiiskogo prava: predmet, metod, istochniki, sistema: monografiya* [Penal law as a branch of Russian law: subject, method, sources, system. A monograph]. Under scientific editorship of V.I. Seliverstov. Moscow: Yurisprudentsiya, 2019. 560 p.
  5. Grishko A.Ya., Potapov A.M. *Amnistiya. Pomilovanie. Sudimost'* [Amnesty. Pardon. Criminal record]. Moscow: Logos, 2009. 272 p.
  6. Grishko A. Ya. *Amnistiya. Pomilovanie: monografiya* [Amnesty. Pardon. A monograph]. 3rd edition. Moscow: Logos, 2014. 236 p.
  7. Kavelina O.G. *Institut pomilovaniya: kriminologicheskie i ugolovno-pravovye aspekty: monografiya* [Institute of pardon: criminological and criminal-legal aspects. A monograph]. Moscow: Yurlitinform, 2011. 192 p.
  8. Kalinin Yu.I. Speech at the all-Russian meeting of the chairmen of the commissions on issues of pardon in the territories of constituent entities of the Russian Federation. *Vserossiiskoe soveshchanie predsedatelei komissii po voprosam pomilovaniya na territoriyakh sub»ektov Rossiiskoi Federatsii (Moskovskaya oblast', Gorki-Kh, 4–6 dekabrya 2002 goda)* [All-Russian meeting of the chairmen of the commissions on issues of pardon in the territories of constituent entities of the Russian Federation (Moscow Oblast, Gorky-10, December 4–6, 2002)]. Moscow: Yuridicheskaya literatura, 2003. Pp. 31–39. (In Russ.).
  9. Malkov V.P. *Izbrannye trudy. V 3 tomakh. Tom 1. O nekotorykh voprosakh sovershenstvovaniya normativno-pravovoi bazy osushchestvleniya pomilovaniya v Rossii* [Selected works. In 3 volumes. Volume 1. On some issues of improving the legal framework for the implementation of pardons in Russia]. Kazan: Poznanie, 2011 521 p.
  10. Mikhlin A.S. Speech at the all-Russian meeting of the chairmen of the commissions on issues of pardon in the territories of constituent entities of the Russian Federation. *Vserossiiskoe soveshchanie predsedatelei komissii po voprosam pomilovaniya na territoriyakh sub»ektov Rossiiskoi Federatsii (g. Nizhnii Novgorod, 16–18 dekabrya 2003 goda)* [All-Russian meeting of the chairmen of the commissions on issues of pardon in the territories of constituent entities of the Russian Federation (Nizhny Novgorod, December 16–18, 2003)]. Moscow: Yuridicheskaya literatura, 2004. Pp. 91–95. (In Russ.).
  11. Mikhlin A.S., Seliverstov V.I., Yakovleva L.V. Federal law “On pardon” (draft). *Kriminologicheskii zhurnal=Journal of Criminology*, 2002, no. 2, pp. 67–72. (In Russ.).
  12. Nikitin D.A. *Pomilovanie: kriminologicheskii i ugolovno-ispolnitel'nyi analiz* [Pardon: criminological and penal analysis]. Moscow: Yurlitinform, 2011. 200 p.
  13. Petrashev V.N. *Gumanizatsiya sistemy nakazanii v sovetskom ugolovnom prave: monografiya* [Humanization of the system of punishments in Soviet criminal law. A monograph]. Rostov-on-Don: Rostovskii gosudarstvennyi universitet, 1988. 141 p.
  14. Seliverstov V.I. Speech at the Russian-French scientific and legal colloquium on the problems of changes occurring in the penal system, penitentiary legislation and international law on issues of pardon. *Rossiisko-frantsuzskii nauchno-yuridicheskii kollokvium po problemam izmenenii, proiskhodyashchikh v ugolovno-ispolnitel'noi sisteme, penitentsiarnom zakonodatel'stve i mezhdunarodnom prave po voprosam pomilovaniya (g. Moskva, 29–30 maya 2003 goda)* [Russian-French scientific and legal colloquium on the problems of changes occurring in the penal system, penitentiary legislation and international law on issues of pardon (Moscow, May 29–30, 2003)]. Moscow: Yuridicheskaya literatura, 2003. Pp. 82–84. (In Russ.).
  15. Seliverstov V.I. Criminal-legal and penal issues of release on parole. *Ugolovnoe pravo=Criminal Law*, 2015, no. 3, pp. 97–101. (In Russ.).

### INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

**VYACHESLAV I. SELIVERSTOV** – Doctor of Sciences (Law), Professor, Honored Scientist of the Russian Federation, professor of the Department of Criminal Law and Criminology of Lomonosov Moscow State University, Moscow, Russian Federation; professor of the Department of Criminal Law Disciplines of Moscow State Linguistic University, Moscow, Russian Federation. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-9554-5438>, e-mail: vis\_home@list.ru

Received January 12, 2021



## Countering Migration Legislation Violations as a Modern Threat to National Security

**IGOR' YU. SAMOKHVALOV**

Arzamas Branch of National Research Lobachevsky State University of Nizhni Novgorod, Arzamas, Russian Federation,

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-7932-6238>, e-mail: [herrysam@mail.ru](mailto:herrysam@mail.ru)

**Abstract.** *Introduction:* the paper investigates migration situation in the country, reasons and prerequisites for migration-related crime, and identifies features of state prevention of migration offenses. *Aim:* by analyzing current migration situation, to identify problems in the field of migration-related offenses and how to counteract them at the current stage of society development. *Methods:* general scientific dialectical method of cognition, comparative legal method, empirical methods of description and interpretation; method of interpretation of legal norms. *Results:* having analyzed manifestations of migration-related crime we determine its signs, internal content, essence, types, and objectivity of existence; this allows us to put forward ways to counteract the current state of this type of crime. *Conclusions:* when studying how migration offenses are counteracted, we propose a number of measures that can change the existing crime situation in the migration sphere. Among them: strengthening the registration of migrants when passing the state border; increasing the responsibility of an unscrupulous employer who provides work to migrants in violation of current legislation, obliging unscrupulous employers to cover expenses related to the expulsion of illegally located migrants, strengthening the responsibility of the employer; tightening the sanctions of existing legislation for submission of false documents for registration by migrants and for registration based on false documents; strengthening the functional activities of the Federal Migration Service by granting it the right to perform intelligence-gathering activities and interaction with operative units of law enforcement agencies engaged in such activities; determining the priority of external and operative services to identify the facts of illegal stay of migrants in the territory of the metropolis; establishment of a single codified act – the migration code, regulating legal relations arising in the migration sphere.

**Keywords:** migration-related crime; labor migration; uncontrolled migration of labor resources; legal status; victimization; migration diasporas.

12.00.08 – Criminal law and criminology; penal law.

**For citation:** Samokhvalov I.Yu. Countering migration legislation violations as a modern threat to national security. *Penitentiary Science*, 2021, vol. 15, no. 1 (53), pp. 162–170. DOI 10.46741/2686-9764-2021-15-1-162-170.

### Introduction

External labor migration as a social phenomenon has entered the life of our country and is now gaining global scale, affecting many social fields. Society, on the one hand, cannot abandon labor migration due to economic reasons, and on the other hand, it is not ready to address a number of issues due to the lack or insufficient activity of legislation in this field of legal relations.

Current geopolitical situation, intensification of migration processes, as well as the consistently high rate of crime involving foreign citizens cause the need for legal regulation of the execution of criminal sentences and other measures of a criminal-legal nature related to these

categories of criminals. Migrant convicts have a special legal status, which has been repeatedly highlighted in penitentiary literature.

Thus, according to Article 10 of the Penal Enforcement Code of the Russian Federation, Russia respects and protects the rights, freedoms and legitimate interests of convicts, ensures the legality of the use of means of their correction, their legal protection and personal safety in the execution of sentences. Convicts who are foreign citizens and those who are stateless persons enjoy the rights and bear the obligations that are established by international treaties of the Russian Federation, the legislation of the Russian Federation on the legal status of foreign citizens and stateless persons,

with exceptions and restrictions provided for by the criminal, penal enforcement and other legislation of the Russian Federation.

Statistics show a decrease in the number of crimes committed by foreign citizens and stateless persons in recent years: in 2019, 20,165 crimes were committed by foreign citizens and stateless persons, including 16,196 crimes – by citizens of CIS member states; in 2018, 23,164 crimes were committed by foreign citizens and stateless persons, including 16,777 – by citizens of CIS member states; in 2017, 25,580 crimes were committed by foreign citizens and stateless persons, including 18,222 – by citizens of CIS member states [13].

In 2016, 37.8 thousand crimes were committed by foreign citizens and stateless persons, which is 7.6% less than in the same period of 2015, including 33.2 thousand – by citizens of CIS member states (for comparison: in January–November 2015, 42.8 thousand crimes were committed by foreign citizens and stateless persons on the territory of the Russian Federation, which is 3.7% more than in the same period of 2014, including 37.2 thousand crimes (+4.4%) – by citizens of CIS member states, their share was 87.0%; in January – November 2013, 43.3 thousand crimes were committed by foreign citizens and stateless persons on the territory of the Russian Federation, which is 10.2% more than in January–November 2012, including 37.2 thousand crimes committed by citizens of CIS member states (+8.0%), their share was 86.0 %) [13].

#### *Countering violations of migration legislation as a modern threat to the security of the state*

The changes taking place in the world economic community, in conditions when countries are objectively dependent on the presence of a significant number of labor migrants, require the development of a set of balanced measures to regulate migration flows. Currently, it is necessary to bring the existing situation with illegal migration in line with legal norms and standards. On the one hand, migrants act as an integral component and driving force of economic development, and on the other – there is a range of unresolved problems related to ensuring the security of the country from migration expansion. Risks of deterioration of the criminal situation, the emergence and entrenchment of religious and ethnic extremism are quite high. With the arrival of cheap labor from the republics of Central Asia, regions witness the dissemination of Islamic fundamental-

ism, which is closely linked to extremism and terrorism. The fact that a greater number of developed countries that are subject to migration expansion are concerned about this problem is evidenced by the constant development of measures within the framework of national domestic policy, which uses a symbiosis of both voluntary contractual and repressive reactions of legal state structures to regulate the circulating migration flows. The 1994 United Nations International Conference on Population and Development determined that “unregistered or illegal migrants are persons who do not meet the requirements established by the host country in relation to entry, stay or economic activity”. In addition, “due to the continuing increase in the population, it is expected that the scale of unregistered or illegal migration will increase” [5, p. 76]. According to foreign observers, illegal migration becomes an alternative for those migrants who cannot pass strict selection criteria, and for those who find illegal migration less expensive. In countries where the possibilities of legal entry or stay are significantly limited (including EU countries), the use of illegal migration mechanisms for most potential migrants becomes almost the only way to move in [8]. The process of globalization, which affects all aspects of public life, cannot ignore illegal migration, which adapts to the historical situation and takes its place among the problems of international scale. A survey of European Union residents conducted in autumn 2012 has shown that they consider immigration, including illegal immigration, among the five most important problems that the EU is currently facing [16, p. 12]. According to international studies, residents of developed countries associate the influx of migrants with the deterioration of the living conditions of the residents themselves, increase in crime rate, threats of international terrorism, increase in the burden on the system of social services, and other negative phenomena [15, p. 2].

The term “migration” is interpreted quite broadly both in legislation and in everyday life: it is defined as a constant movement of individuals or their groups from one place to another [1, p.93], while their legal status changes, as well.

In accordance with Federal Law 114-FZ of August 15, 1996 “On the procedure for leaving the Russian Federation and entering the Russian Federation”, illegal entry is interpreted as a violation of the established rules of entry, when the guilty person intentionally violates legally established procedures for processing docu-

ments [2, p. 51]. Federal Law 115-FZ of July 25, 2002 "On the legal status of foreign citizens in the Russian Federation" considers illegal employment as the labor activity of foreigners carried out by them in violation of the law regulating a clear procedure for registering the legal status of a migrant [4, p. 231].

According to scientists, international or external migration is a continuous process typical of most countries of the world. The purpose of migration is people's movement and their settlement in more prosperous, profitable and economically promising territories. Well-being is understood as relative stability and security (the absence of armed interethnic conflicts, ability to find a feasible and paid job, livable natural climate, more or less environmentally balanced economy, a standard minimum of social protection measures, etc. [7, p. 12].

The imbalance in the management of migration processes, which should provide for the availability of the necessary and at the same time sufficient contingent of visiting citizens on the territory of a particular metropolis, entails, social, demographic and criminal implications, along with economic ones. The unsettled situation in the field of migration can be associated with various aspects, such as departure, transit, entry and return, and violations of the law can be committed both against migrants and by migrants themselves [6, p. 11]. Program speeches of the Russian Government, in particular the National Security Strategy of the Russian Federation until 2020, outline the tasks of adjusting the state migration policy in relation to external labor migration. Along with the goals and objectives, the main directions of migration policy approve the mechanisms of its implementation from the viewpoint of integration processes taking place on the territory of member states of the Customs Union.

The conditions and procedure for issuing permits for attracting labor, as well as for confirming the right of foreign citizens to work in the territory of the Russian Federation, are established in accordance with the current legislation on the introduction of a quota system for attracting foreign labor. Decree of the President of the Russian Federation 2146 of December 16, 1993 (with subsequent amendments and additions) regulated a special procedure for registering employment relations for foreign citizens who entered the Russian Federation for the purpose of carrying out professional activities. The need to confirm the right to work that a citizen receives on the basis of a permit obtained by the

employer is the main condition for the possibility of employment in the territory of the Russian Federation. Violators of the requirements are subject to expulsion from the Russian Federation at the expense of the employer.

The administrative apparatus in regions shows responsible attitude toward labor quotas. The number of applications from employers to attract foreign workers, for example, in the Orenburg Oblast, amounted to more than 13 thousand people per year, the process of reviewing applications is streamlined. However, the administrative system of quotas for migration flows of labor has its flaws; the period of consideration of documentation is too long; but at the same time, the lack of control of these processes can cause opposition from the local population.

In the system of migration regulation, there are processes that negatively affect the state of the labor market. The need for employees on the part of employers significantly exceeds the real possibilities of their use. At the same time, the expectations of employees do not correspond to the proposals of employers, which in turn selectively affects the choice of labor potential. The existing labor market in Russia's regions is deformed by a large-scale and uncontrolled migration of labor resources, which leads to a variety of social issues and implications. Moreover, the deformation leads to the fact that some regions, for example, Saint Petersburg and the Kaliningrad Oblast experience an active influx of migrants, while others, in particular the Novgorod, Pskov, and Murmansk oblasts, have the opposite process.

It is well-known that in many former Soviet republics that have become independent states, the economy has finally weakened over the past years. Thus, according to the deputies of the Kyrgyz Parliament (the Social Democrats faction), during the years of independence, government has not revived a single production or launched a single plant; such a situation caused an outflow of citizens from the country. At the same time, in the former republics there is a negative attitude toward Russia in terms of providing assistance to boost the economy. According to the Kyrgyz parliamentarians, Russia, acting as the core in the integration process, should take most of the political and economic burden. Russia voluntarily withdraws from the regions, promises to build hydroelectric power plants in Kyrgyzstan for many years, but it does not do this itself and does not allow others do it. As for China, it builds factories with large capacities and a railway that will allow it to export

and re-export. As for the Russian language, it is the official language in Kyrgyzstan. According to the parliamentarians, there is a proposal to introduce dual citizenship between Kyrgyzstan and Russia, which will promote broad integration of peoples and significantly reduce the outflow of Kyrgyz citizens to work in Russia.

Thus, according to the Government of Kyrgyzstan, about 250–270 thousand Kyrgyz citizens work in Russia, and the number of Kyrgyz citizens who take the Russian citizenship is growing every year. According to official statistics, labor migrants transfer up to 1.5 billion US dollars to their home country every year, according to unofficial data – twice as much. At the same time, in a number of regions, there are cases of direct discrimination against the local population. So, for example, the fact was revealed (which has become known to the government) that the employer of OOO Agrofirma Severnaya filed an application for 200 migrant workers by profession of poultry operators to work at the Kirovograd poultry farm. The problem of discrimination was voiced by representatives of the trade union organization in connection with the high level of unemployment among local residents, where the personnel shortage due to the dismissal of local specialists is eliminated at the expense of migrants. This issue was resolved by the local authorities. The interdepartmental commission, having studied the applications of unscrupulous applicants and employers who violate the rights of citizens, halved the migration quotas. There are also abuses in the opposite direction. Thus, when forming quotas for migrants, an adequate assessment of the needs of the region should be taken into account. For example, according to the results of the regional meeting of the Sverdlovsk Oblast, the profession of “security guard” was completely excluded from the quotas for attracting migrants. As for the allocation of quotas for foreign construction workers, the facts have been revealed when employers deliberately declare wages at a level much lower than provided for by the federal agreement on the construction industry, thus they were obviously pursuing personal interest or were lobbying for the interests of a certain group of people.

A cautious assessment of the prospects for the migration situation in central Russia indicates a possible increase in migration flows, which subsequently leads to complications in the labor market, violations of the social sphere of megacities and, most dangerously, an increase in crime rate.

At the same time, an analysis of the legislation, in particular the federal laws “On refugees” and “On internally displaced persons” that came into force, and the subsequent weakening of control over migration processes in the light of the execution of the decision of the Constitutional Court of the Russian Federation of February 2, 1998 “On the case of checking the constitutionality of Items 10, 12 and 21 of the current Rules for registration and removal of citizens of the Russian Federation from the register at the place of stay and place of residence within the Russian Federation of July 17, 1995 no. 713” indicates the emergence of a situation, under which a number of instruments of administrative and legal influence that restrain negative trends in the migration sphere were abolished and removed from the administrative practice of law enforcement agencies. Here we should mention Federal Law 5242-1 of June 25, 1993 “On the right of citizens of the Russian Federation to freedom of movement, choice of place of stay and residence within the Russian Federation”, which caused significant harm by canceling the registration procedure at the place of stay [10, p. 126].

The procedure for detecting the illegal stay of unregistered migrants in the territory of megacities consists in analyzing the results of processing migration cards, when it is possible to determine the number of foreign citizens who entered the country, some of whom, according to the stated reason for arrival, indicated employment. However, if we compare this figure with the actual work permits issued, we will reveal a significant number of those who worked illegally. This situation fundamentally contradicts the Federal Migration Program that defines the directions of state policy in the field of attracting and using foreign labor in the Russian Federation, which include: meeting the needs of the Russian labor market for the necessary labor, forming a rational and balanced structure of this market, ensuring the priority right of Russian citizens to employment in the national labor market, as well as preventing illegal labor migration [12, p. 154].

The adopted Decree of the President of the Russian Federation no. 928 of July 19, 2004 united the migration and passport and visa service of the Ministry of Internal Affairs of Russia into the Federal Migration Service, defining the main tasks of the service:

- 1) proceedings on cases of citizenship of the Russian Federation, registration and issuance of basic documents certifying the identity of a citizen of the Russian Federation;

2) carrying out registration of citizens of the Russian Federation at the place of stay and at the place of residence within the Russian Federation, monitoring the compliance of citizens and officials with the rules of registration and de-registration of citizens of the Russian Federation;

3) registration and issuance of documents to foreign citizens and stateless persons for entry into the Russian Federation, for residence and temporary stay in the Russian Federation;

4) monitoring the compliance of foreign citizens and stateless persons with the established rules of residence and temporary stay in the Russian Federation;

5) development and implementation, in cooperation with other state bodies, of measures to prevent and suppress illegal migration;

6) implementation of the legislation of the Russian Federation on refugees and internally displaced persons, participation in the established procedure in granting political asylum to foreign citizens and stateless persons;

7) implementation of control and supervision in the field of external labor migration, attraction of foreign workers to the Russian Federation and employment of citizens of the Russian Federation outside the Russian Federation, in accordance with the legislation of the Russian Federation;

8) management of the territorial bodies of the FMS of Russia, its representative offices abroad and other organizations and divisions established to solve the tasks assigned to the FMS of Russia.

The variety of crimes committed in the migration sphere requires timely response from law enforcement agencies. For example, let us have a look at the analysis of the situation concerning arriving foreigners. As a rule, up to 80% of foreigners arriving at the address of their intended place of residence are not registered, which makes it much more difficult to control this category of persons and indicates that these citizens are in an illegal situation on the territory of the metropolis.

Illegal residence of a migrant in a megalopolis, that is, the presence of a person outside the legal field, without observing the algorithms of legal registration, contributes to the process of their victimization. The above-mentioned individuals, on the one hand, are at the center of increased attention and supervision on the part of state bodies that perform law enforcement functions of implementing migration legislation, on the other hand they become the object of en-

croachment by criminal structures that use the fact of their illegal stay to obtain personal benefits. Organized criminal structures have the opportunity to conduct their business of illegal distribution and sale of labor, using extortion, seizure and retention of personal documents of migrants. Migrants become hostages of criminal showdowns between rival gangs, often with the use of firearms. Having considerable financial resources at their disposal, the criminal world uses various schemes to evade responsibility, has corruption connections in various echelons of power. There is no social interaction between migrant workers and the local population. They exist as a closed community, there is a process of minimizing the possibility of full integration of migrants and the host society, there is no mutual cultural exchange, which impedes overcoming the existing stereotypes of negative mutual perception. Interethnic relations play a significant role in this situation, and the existing national closeness of diasporas significantly complicates communication with their representatives and prevents from obtaining timely operative information, which does not contribute to timely counteraction of this type of crime.

The illegal presence in the country makes the migrant a victim of the arbitrariness of the employer, who, using migrants' labor outside the framework of labor legislation, at the employer's own discretion, sets the length of the working day (at least 10–12 hours), unfairly regulates labor remuneration, minimizes the costs of labor protection, health and sanitary standards for employees. The employer does not conclude an employment contract with the migrant worker, the employment relationship is formed through an oral agreement. If we talk about living conditions, they can be so unsatisfactory that they do not comply even with basic sanitary standards, as a rule, such workers live in the same place where they work. With regard to residence permit, the Federal Law "On the right of citizens of the Russian Federation to freedom of movement, choice of place of stay and residence within the Russian Federation" defines fictitious registration at the place of residence or at the place of residence as the registration carried out using deliberately forged documents, or without the intention to stay in this accommodation, or registration without the intention of the owner of the residential premises to provide it for these purposes. In all cases, these are deliberate actions on the part of the perpetrators. Thus, the fact of lack of registra-

tion gives rise to a crime defined by the legislator in Article 322.2 of the Criminal Code of the Russian Federation.

Internal affairs agencies record an increase in the number of registered criminal cases against foreign citizens. The range of crimes is quite wide: murders, intentional infliction of grievous bodily harm, assaults with intent to rob, extortion, robberies, theft and fraud [3, p. 6]. All this indicates the victimization of this category of persons. At the same time, it is necessary to note the high latency of crimes against migrants. Here, both natural and artificial latency are clearly manifested. As a rule, artificial latency is expressed in the fact that law enforcement agencies deliberately conceal such crimes from accounting and subsequent legal response due to the weak and sometimes complete lack of operative cover, the inability to obtain the necessary information, the difficulty of penetrating into migrants' diasporas. This indicates a decrease in the professional level of law enforcement officers, the lack of coordination of the work of the external services of internal affairs agencies and the investigative and operative apparatus.

Migration crime is characterized by specific methods and techniques of detection and prevention. First of all, this is due to the presence of the following circumstances: time frame of the stay (usually short-term), specifics of the subject of crime, attempts to escape after the crime; active support of the diaspora, manifested in the provision of assistance – from financial aid to concealment from law enforcement agencies; closeness of migrants' communities, based, as a rule, on kinship or fraternal relations; presence of a language divide that makes it difficult to enter the community quickly and makes it impossible to implement proactive measures.

Summaries of operations of law enforcement agencies are full of reports of conflicts that turn into crimes, where migrants play a key role, and the circumstances of the crimes revealed in the investigation process indicate legal gaps and shortcomings of the existing legislation in the migration sphere. Analyzing incidents involving migrants, with murders or violent acts against local residents, we find that the main reason for migrants' nihilistic attitude toward the law consists in the lack of counteraction to migration crime on the part of law enforcement agencies. Conflict situations involving migrants do not arise out of the blue, and they develop, as a rule, according to the same scenario. Thus, in

order to boost an industry or a particular production in a megalopolis, there emerges a need to use a certain number of migrants, who fill the enterprise or the production sector first legally and then randomly and evading the legislation. Representatives of the local population are gradually displaced from this sector, even the leadership can be replaced. These processes are taking place before the eyes of law enforcement agencies, which have withdrawn from the control of the situation while the diaspora emerges and expands. After all, it is well-known that it is much easier to manage the migrants, if you know a person in authority from among them, who will manage the diaspora with their own means, influence, and sometimes with specific methods and techniques. Up to a certain point, the migrants are relatively manageable; gradually the diaspora turns into a small state, with the rule of the laws established by migrant authorities with a clear nationalist bias. The unwillingness to assimilate, to obey the laws of the host country, fueled by not always comfortable living conditions, pushes migrants to protest. United by a common labor activity, isolation from a permanent place of residence, problems of existence and everyday life, they begin to actively oppose the established order, way of life, and traditions of the local population.

The growing contradictions result in criminal manifestations associated with violent actions. For example, a high-impact murder of a local resident by an Azerbaijani citizen in October 2013 in the Biryulyovo Zapadnoye neighborhood of Moscow, the murder of a resident in the city of "A" of the Nizhny Novgorod Oblast by a migrant, etc. The mass riots that arose after these cases and supported by active involvement of local youth required significant efforts of city administrations, law enforcement agencies, and special forces to prevent hooligan manifestations. During the investigation and analysis of the situation in Biryulyovo, law enforcement agencies identified more than 200 illegal migrants. A similar pattern was observed in the city of "A", where a significant number of migrants from the Caucasus and Asia stayed in the city, violating the migration legislation. The results of the investigation confirm that the work on the registration of migrants is so unsatisfactory that in extreme circumstances it is impossible to determine the exact number, place of residence, and employment of migrants.

According to the press service of the Border Department of the Federal Security Service of

Russia, the statistics of offenses for the first half of the year at border checkpoints in the Orenburg Oblast are as follows: 50 citizens tried to cross the border with forged documents, more than three thousand people had documents that require revision and correction, and the number of attempts to prevent the entry of persons whose presence in Russia is prohibited is also increasing. Administrative fines in the amount of more than 750 thousand rubles were imposed for offenses related to the protection of the State Border of the Russian Federation. More than 80 criminal cases were initiated under Part 1 of Article 322 and Part 3 of Article 327 of the RF Criminal Code.

The prosecutor's office systematically identifies the facts of fictitious marriages with citizens of foreign countries in order to further obtain a simplified temporary residence permit on the territory of the Russian Federation. The plot of these cases is about the same: a female citizen of a foreign state pays her "spouse" a remuneration (about 8–10 thousand rubles), the necessary documents are drawn up, the marriage is registered, after which the relationship is terminated. As the prosecutor's office finds out, from the moment of marriage, the spouses do not live together, do not have common children and do not run a joint household. Consideration of a civil case results in the decision to annul the record of the act of civil status. Accordingly, the consequences of these actions are regulated by the Federal Law "On the legal status of foreign citizens in the Russian Federation", when a temporary residence permit for a foreign citizen is revoked if the court finds the marriage invalid. Subsequently, the foreign citizen's right to temporary residence is terminated, and he/she is obliged to leave the territory of Russia within 15 days.

Actions with forged documents occupy a significant place in the structure of migration crime. However, sanctions for this crime, unfortunately, are not always applied. As for Article 327 of the RF Criminal Code, here the responsibility extends to criminal encroachments against the established order of management, and there is no provision for criminal-legal protection of personal documents. A number of authors believe that "the basis for the punishability of such acts is the harm and danger that arise in relation to the public, state or private interests associated with the circulation of documents" [11, p. 10]. This article of the RF Criminal Code, when applied in the context of migration offenses, along with the interests of manage-

ment, usually affects the economic interests of the state. At the same time, it is necessary to determine that the execution of the objective side of Article 327 of the RF Criminal Code is directly related to Article 292 of the RF Criminal Code "Forgery by an official", which encroaches on two objects at once – the official document flow and the interests of service in state authorities and local government bodies. In this case, there is a goal to hide another crime or facilitate its commission. The need for an independent legal treatment of the production of a forged document, which will later be used for the implementation of certain goals of the criminal, is subject to discussion. So, according to a number of scientists, all that was done should be qualified only once, without adding the act of production of a forged document: forgery, falsification and the use of forged documents, stamps, etc. are considered as a method of written deception in crimes of greater public danger, and not a combination of forgery and the corresponding act [9, p. 31]. At present, the courts pay insufficient attention to counteracting the crimes provided for in Article 327 of the RF Criminal Code; it is confirmed by the reaction of the judicial community: real imprisonment is imposed only in conjunction with other crimes (most often with fraud, embezzlement or misappropriation). Thus, the courts do not recognize a sufficiently high degree of public danger of simple forgery of documents.

Comparing the practical application of Article 292 and Article 327 of the RF Criminal Code, we see that the reasons that prompted the legislator in Article 292 of the RF Criminal Code to limit liability for forgery in office to self-interest or other personal interest remain unclear. The actions of a civil servant who puts deliberately false information into official documents and makes corrections to official documents that distort their actual content always have not only this motive. There is no mention of the motive in Article 327 of the RF Criminal Code, under which, in fact, state and municipal employees, violating their official duties, are in a more privileged position in comparison with ordinary persons, and there are often certain difficulties in distinguishing official forgery from abuse of official powers under Article 285 of the RF Criminal Code. In our opinion, the use of a forged document is a necessary component of deception or abuse of trust as one of the methods of fraud, smuggling and other crimes related to the registration of documents by migrants. It is these circumstances that can explain the insuf-

ficient criminal-legal and criminological impact of Articles 292 and 327 of the RF Criminal Code in the field of migration crime.

The language divide plays a negative role in building mutual understanding between representatives of government structures and migrants. In the light of the implementation of the decree signed by the President of Russia on the introduction of a mandatory exam in the Russian language, the history of Russia, the basics of the legislation of the Russian Federation for migrant workers in Kyrgyzstan, for example, real actions are being taken to enable the assimilation of migrant workers in Russia. Currently, migrants have a lower level of education, knowledge of the Russian language and professional qualifications. For this purpose, Russian language testing centers are being actively launched, one of which operates on the basis of the Kyrgyz-Russian Slavic University. The effectiveness of the work carried out will be achieved with the simultaneous activities of both countries. The need to join forces is also important for the recognition of the legal force of the testing in Kyrgyzstan on the territory of Russia. This process will require the active work of specialists in the Russian language, literature, history and, of course, law. The Government of Kyrgyzstan considers it promising to create training centers that can provide the required knowledge and skills to citizens of Kyrgyzstan who want to work in Russia. Moreover, a balanced detailed approach to this problem will help to determine the different level of Russian language proficiency for use in different areas of migrant labor activity. The issue of sending specialists to Kyrgyzstan to teach Russian to local residents is also being discussed.

In our opinion, there is a need to introduce the state institution of the Commissioner for the Rights of Migrants in Russia, which will help to prepare the basis for addressing the above problems, reduce human rights violations on the part of state bodies, constantly monitor the financial situation of migrants and their sentiments, improve legal literacy, and promote their integration into Russian society.

The introduction of the institution of the commissioner will contribute both to the prevention of crime against migrants and to the improvement of the effectiveness of the observance of the rights and legitimate interests of migrants when they commit crimes and offenses. Thus, to date, penal enforcement legislation has not regulated such issues as detailing and legally determining the status of an interpreter in the

RF Penal Enforcement Code and the conditions for providing the services of an interpreter, the legalization and specifics of the legal status of a migrant involved in penal relations. In addition, scientific literature contains an increasing number of proposals on the feasibility of creating specialized correctional institutions for foreign citizens and stateless persons [14, p. 194], the development and implementation of which will be facilitated by the creation of the institution of the Commissioner for the Rights of Migrants.

The most common causes of illegal migration are as follows:

- insufficiently adjusted information base on the demand of the megalopolis (lack of a state order) for migrants, taking into account the balance of interests of the local population and migrants, and technological shortcomings of labor quotas at the regional level;
- the lack of a civilized form for organized recruitment of foreign workers, taking into account the qualifications, knowledge of the language minimum, which would allow them to feel comfortable in the host country;
- legal gaps and flaws in the current legislation in the field of migration, the achievement of the legal effect of the criminal legislation (Articles 292, 327, 285 of the RF Criminal Code), the lack of interaction in the work of regulatory and law enforcement agencies at the regional and local levels;
- unprepared and underdeveloped migration infrastructure, which does not allow migrants to feel comfortable and safe, which in turn creates the possibility of the existence of shadow intermediaries who issue fictitious work permits, medical certificates, registration using the so-called “rubber apartments” (apartments in which many migrants are registered fictitiously).

#### *Conclusion*

Despite the joint measures taken by law enforcement agencies to counteract the commission of crimes in the field of migration, the implementation of the main provisions of Russia’s migration policy is at an insufficiently high level, which allows the shadow business to flourish on migrants.

This situation requires urgent measures, among which, in our opinion, the following are necessary:

1. Introduction of a system of enhanced registration of migrants at the state border under the rule “controlled arrival, controlled stay, controlled departure from the country”. It is necessary to introduce a system of electronic scan-

ning of fingerprints or retinas, which will help to prevent the entry of citizens who have violated migration-related administrative legislation.

2. Toughening of the current legislation, in particular strengthening of responsibility for providing false documents and for registration on them, effective application of Articles 292, 285, 327 of the RF Criminal Code in relation to officials.

3. Increasing the responsibility of an unscrupulous employer who illegally provides work to migrants, up to the mandatory payment of expenses related to the expulsion of illegally located migrants.

4. Strengthening the functional activities of Federal Migration Service structures by granting the right to carry out intelligence-gathering

activities and interact with the operational divisions of the law enforcement system, determining the priority of external and operational services in identifying the facts of illegal stay of migrants in the territory of the metropolis, improving indicators in this area in the reports of the Ministry of Internal Affairs of Russia and other law enforcement agencies.

5. Creation of a single codified act – the migration code, which regulates legal relations arising in the migration sphere.

6. Introduction of the state institution of the Commissioner for the Rights of Migrants in the country, which will prepare the basis for addressing numerous problems of migrants at the state level.

## REFERENCES

1. Bobyrev V.V. Topical issues of legal support for countering illegal migration. *Pravo i ekonomika=Law and Economics*, 2008, no. 1, pp. 92–96. (In Russ.).
2. Vod'ko N.P. *Ugolovno-pravovaya bor'ba s organizovannoi prestupnost'yu: nauchno-prakticheskoe posobie* [Criminal-legal fight against organized crime: scientific and practical guide]. Moscow: Yurisprudentsiya, 2000. 73 p.
3. Gladyshev Yu.A., Gorshenkov G.G., Izosimov S.V., Kuznetsov A.P. *Preduprezhdenie, rassledovanie i raskrytie prestuplenii, sovershaemykh inostrannymi grazhdanami i deyanii, napravlennykh protiv nikh: uchebnoe posobie* [Prevention, investigation and disclosure of crimes committed by foreign citizens and acts directed against them: a textbook]. Nizhny Novgorod, 2000. P. 6.
4. Prudnikov A.S., Tyurkin M.L. (Eds.). *Gosudarstvenno-pravovye osnovy migratsii naseleniya v Rossiiskoi Federatsii: uchebnoe posobie dlya studentov vuzov, obuchayushchikhsya po spetsial'nosti 021100 "Yurisprudentsiya"* [State-legal bases of population migration in the Russian Federation: a textbook for university students studying in the specialty 021100 "Jurisprudence"]. Moscow: YuNITI: Zakon i pravo, 2006. 480 p.
5. *Report of the International Conference on Population and Development (Cairo, September 1994)*. Available at: [http://www.demoscope.ru/acrobat/icpd\\_rus.pdf](http://www.demoscope.ru/acrobat/icpd_rus.pdf) (accessed July 6, 2020). (In Russ.).
6. *Towards a fair deal for migrant workers in the global economy: report of the VI International conference of labor (92nd session, 2004)*. Geneva, 2004. 214 p. P.11. (In Russ.).
7. Zagryazhskaya I. Kh. *Zakonodatel'noe regulirovanie prav migranta* [Legislative regulation of the rights of migrants]. Moscow: Teoriya budushchego, 2002. P. 12.
8. Iontsev V.A., Aleshkovskii I.A. Illegal migration in socio-political discourse. In: *Mezhdunarodnaya migratsiya: ekonomika i politika* [International migration: economics and politics]. Moscow: TEIS, 2006. 130 p. (In Russ.).
9. Kuznetsova N.F. Qualification of complex compositions of crimes. *Ugolovnoe pravo=Criminal Law*, 2000, no. 1, pp. 25–32. (In Russ.).
10. Kuznetsov A.P., Loginov E.A. *Migratsiya, mezhetnicheskie otnosheniya, prestupnost': sb. nauch. statei* [Migration, interethnic relations, crime: collection of scientific papers]. Nizhny Novgorod, 2005. 126 p.
11. Pikurov N.I., Bukalerova L.A. *Podlog i drugie prestupnye posyagatel'stva na ofitsial'nyi dokumentooborot: uchebnoe posobie* [Forgery and other criminal encroachments on the official document flow: a textbook]. Volgograd: Vologograd. akad. MVD Rossii, 2001. 112 p.
12. *Problema nezakonnoi migratsii v Rossii: realii i poisk reshenii (po itogam sotsiologicheskogo obsledovaniya)* [The problem of illegal migration in Russia: realities and the search for solutions (based on the results of a sociological survey)]. Moscow, 2004. P. 154.
13. Santashova L.L., Santashov A.L. *Mezhdunarodnoe sotrudnichestvo v sfere peredachi osuzhdennykh dlya otbyvaniya nakazaniya v gosudarstva ikh grazhdanstva* [International cooperation in the field of transfer of convicted persons to the states of their citizenship for serving their sentences]. Moscow: Yurilitinform, 2021. 164 p.
14. Teplyashin P.V., Mal'kov S.M. Serving sentences by convicted foreign citizens and stateless persons as a subject of penal research. *Vestnik Kuzbasskogo instituta=Bulletin of the Kuzbass Institute*, 2020, no. 2, pp. 190–197. (In Russ.).
15. Morehouse C., Blomfield M. *Irregular Migration in Europe*. Washington: Migration Policy Institute, 2011. 18 p.
16. *Public opinion in the European Union: report*. Available at: [https://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/archives/eb/eb78/eb78\\_publ\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/archives/eb/eb78/eb78_publ_en.pdf) (accessed July 6, 2020).

## INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

**IGOR' YU. SAMOKHVALOV** – Candidate of Sciences (Law), associate professor at the Department of Law, Philosophy and Social Sciences, Faculty of Economics and Law, Arzamas Branch of National Research Lobachevsky State University of Nizhny Novgorod, Arzamas, Russian Federation. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-7932-6238>, e-mail: [herrysam@mail.ru](mailto:herrysam@mail.ru)

Received August 24, 2020



## Criminal-Legal and Penal Enforcement Regulation of the Use of Firearms by Employees of the Penitentiary System of Russia

**VLADIMIR A. PONIKAROV**

Academy of FSIN Russia, Ryazan, Russian Federation

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-0030-0794>, e-mail: [minrs@yandex.ru](mailto:minrs@yandex.ru)

**Abstract.** *Introduction:* the paper investigates criminal and penal enforcement inconsistencies in the legislative regulation on the use of firearms by the staff of the penal system in their official activities. Legal details consist in the fact that we put forward scientifically substantiated proposals to reform criminal-legal and penal enforcement aspects associated with the use of firearms by employees (guns, submachine guns, rifles, which are operated by the Federal Penitentiary Service of Russia). We analyze Article 86 of the Criminal Code of the Russian Federation, which establishes relevant security measures. We also consider the practice of foreign countries related to this problem. *Aim:* to investigate the criminal-legal and penal enforcement aspects related to the use of firearms by staff of the penal system for example, in relation to convicts. *Methods:* we use dialectical method as methodological and theoretical basis for the study, and deductive method to analyze the norms of the Criminal Code of the Russian Federation regarding the use of firearms. We also use systematized methods to study articles of the Criminal Code and the Penal Enforcement Code. They help to classify the legal facts that establish the legal right of staff to use firearms. We use empirical methods of mastering in order to improve penal officers' performance in the use of firearms. The article presents the results of a survey of 318 employees. *Results:* we have investigated the essence of criminal-legal relations in terms of the use of firearms by employees of the penal system; we have also studied the practice of implementing the norms concerning the use of firearms by law enforcement officers; we propose a theoretical model for improving criminal legislation related to the use of firearms. In addition, we provide scientifically substantiated ideas and empirical studies aimed at improving criminal and penal enforcement legislation on the use of firearms. Research findings of our paper include new ideas concerning the use of firearms within the boundaries of criminal and penal enforcement legislation (we suggest that the foundations associated with the use of firearms should be contained in the Criminal Code of the Russian Federation).

**Keywords:** criminal legislation; penal enforcement legislation; use of firearms; legal facts; legal relations; security measures; Federal Penitentiary Service of Russia; penal enforcement system.

12.00.08 – Criminal law and criminology; penal law.

**For citation:** Ponikarov V.A. Criminal-legal and penal enforcement regulation of the use of firearms by employees of the penitentiary system of Russia. *Penitentiary Science*, 2021, vol. 15, no. 1 (53), pp. 171–175. DOI 10.46741/2686-9764-2021-15-1-171-175.

### Discussion

According to the Russian legislation, employees of the penal system and law enforcement agencies have the right to use physical force, special means and service firearms [13]. However, in practice, the implementation of this right entails many issues. For example, penal officers must not use firearms outside the correctional facility, while at the same time they are required to prevent offenses (of a criminal nature) at any time and in any place, including those occurring outside the correctional facility. It turns out that penal officers are obliged

to prevent all types of crimes (on the streets, squares, in public gardens, etc.), but they can use coercive measures (firearms) only within the penal institution. This is wrong. We believe that it is necessary to legally allow a penal officer to use weapons outside the territory of the correctional institution.

Individual problems related to the use of security measures (firearms, special means) in the law enforcement activities of employees were covered in the publication by a team of authors issued in the journal *Chelovek: prestuplenie i nakazanie* (Man: Crime and Punishment") [12],

general problems of criminal coercion – in the work of V.M. Chkhikvadze [15]. S.S. Zakharova provided arguments substantiating a reasonable risk associated with these measures [3].

General issues of state and individual coercion were studied in the scientific work of N.V. Makarenko [8]. A.I. Kaplunov touched upon specific administrative aspects in terms of preventive measures [5], A.I. Dolgova studied the identity of the criminal against whom the measures under consideration were applied [1]. G.I. Kalmykov considered the organizational and tactical foundations for the use of firearms by employees of internal affairs agencies [4]. V.A. Merzlyakova studied criminal liability of law enforcement officers for abuse of official authority [9], V.V. Merkur'ev – the necessary defense in the framework of criminal and criminological aspects [10].

I.M. Urazalin considered criminal-legal and criminological aspects of the use of coercive measures (firearms, special means) within a specific constituent entity of Russia (for example, the Astrakhan Oblast) [14], E.V. Donets studied the problems of inflicting harm when detaining a person who committed a prison-related offence [2]. A.S. Knyazkov analyzed the use and use of firearms by police officers [6]. I.S. Kokorin studied civil liability for the harm inflicted by the use of such measures (firearms, special means) [7], V.N. Oparin studied legal regulation of the use of direct coercion by law enforcement officials [11]. There are other publications that are close to the topic of our research.

At the same time, no one has considered issues related to the criminal-legal and penal enforcement regulation of the use of firearms by employees of the Russian penitentiary system.

The Law of the Russian Federation no. 5473-1 of July 21, 1993 "On institutions and bodies executing criminal penalties in the form of imprisonment" allows penal officers to use service firearms. We note that this act contains mainly the norms of administrative law, rather than criminal law. However, we believe that the use of firearms should give rise to criminal, rather than administrative, legal relations. Moreover, the situation is further confused by Article 86 of the RF Penal Enforcement Code, which, in our opinion, also generates criminal, rather than penal, relations.

Let us take a closer look at how penal officers, as well as employees of other law enforcement agencies, use physical force, special means, and service firearms in accordance with the law.

The reason for the use of all of these means can be an administrative offense or a criminal offense.

In our opinion, it is necessary to distinguish between the grounds for the use of the first two means and the third one, because of their different legal orientation. For example, the use of special means and physical force by penal officers is due to their administrative and legal nature, because these means are not only regulated exclusively by the norms of administrative law, but are also used mainly in case of administrative offenses, which cannot be said about firearms (it is prohibited to use firearms in such situations).

Consequently, according to legislation, firearms can only be used if a crime is committed. In this case, it gives rise to criminal-legal relations and not administrative-legal relations.

Let us take a look at the laws that regulate the use of service firearms.

The use of service firearms by employees of the Federal Security Service (FSB) is stipulated by Federal Law 40-FZ of April 3, 1995 "On the Federal Security Service". Representatives of the Russian Guard use weapons on the basis of Federal Law 226-FZ of July 3, 2016 "On the troops of the National Guard of the Russian Federation". Military personnel of the Foreign Intelligence Service (SVR) use firearms in accordance with Federal Law 5-FZ of January 10, 1996 "On foreign intelligence". The police use weapons in accordance with Federal Law 3-FZ of February 7, 2011 "On the police".

All these laws contain administrative and legal norms; this means they regulate criminal-legal relations, although it is obvious that the use of firearms is a component of the criminal sphere (the basis for its use is the commission of a criminal act). Often, the use of firearms by employees of law enforcement agencies (the Federal Penitentiary Service, the Ministry of Internal Affairs, the Federal Security Service of Russia) can result in injuries and even deaths, and then a criminal investigation should be conducted, the circumstances of what happened should be clarified, and guilt (or innocence) of the employee should be established, the correctness of their actions should be analyzed.

Thus, there arises a paradoxical situation: a criminal offense has been committed, and the use of firearms by employees to neutralize a criminal, for example, falls under the norms of administrative law. In our opinion, this should not be the case.

A similar situation is developing in the framework of the penal enforcement legislation. For example, Article 86 of the RF Penal Enforcement Code does not give rise to penal enforcement legal relations. The above legal norm determines the emergence of exclusively criminal-legal relations: escape from a colony or prison (Article 313 of the RF Criminal Code), participation in mass riots (Article 212 of the RF Criminal Code).

Article 31 of the Law of the Russian Federation "On institutions and bodies executing criminal penalties in the form of imprisonment" establishes the following legal facts of criminal-legal orientation:

Employees of the penitentiary system have the right to use firearms:

a) as protection against attacks that threaten the life and health of citizens ("Crimes against life and health");

b) to repel the attack threatening the life and health of employees of the penal system, and to repel the attack aimed at seizing firearms ("Attempt on the life of a law enforcement officer" and "Violence against a representative of authorities");

c) to release hostages ("Hostage-taking");

d) to repel a gang attack or an armed attack on protected objects, premises and structures of institutions that execute punishments, as well as on vehicles ("Organization of an illegal armed group or participation in it", "Disorganization of the activities of institutions that provide isolation from society").

Employees of the penitentiary system have the right to use firearms without warning:

a) when repelling an attack with the use of firearms or vehicles ("Crimes against public safety", "Assault on the life of a law enforcement officer");

b) in cases of escape of convicted persons and prisoners from correctional facilities, pre-trial detention centers or from custody with firearms, with the use of vehicles or from a vehicle while it is moving ("Escape from places of deprivation of liberty, from arrest or from custody");

c) in case a convicted person, prisoner or other person approaches the penal officer and carries an exposed firearm or cold weapon or objects with which bodily harm can be inflicted, while reducing the distance specified by the penal officer, as well as when trying to touch the penal officer's firearm ("Encroachment on the life of a law enforcement officer").

Thus, the administrative legal content initiates the actual criminal-legal relations, and the

latter are regulated by the norms of administrative law. We consider this approach wrong.

For example, the law "On institutions and bodies executing criminal penalties in the form of imprisonment" consists of the norms of administrative law, but in the part related to the grounds for the use of service firearms, this law "awakens" criminal relations. Therefore, these grounds should be determined in the Criminal Code.

We believe that the above-mentioned regulatory and administrative acts (laws) should contain only the norms that establish the right only to use physical force and special means.

Penal system officers have the right to apply security measures only within the correctional colony and on a restricted access territory. However, in other countries, for example in France [16; 20], these measures can be applied outside the penitentiary institution, since this ensures safety of the facility [19]. At the same time, emphasis is placed on the observance of human rights, legality of the use [21], as well as self-control in the implementation of these measures [17]. And some basic principles on the use of firearms are defined in criminal legislation [18].

We conducted a survey among students of the Academy of the Federal Penitentiary Service of Russia (Ryazan) and employees of the penal system (318 people from various divisions of the penal system (operatives, employees of the security department, guard), the geography of which is represented by twelve regions of the country) in the period from February 2020 to January 2021.

Our research has shown that the majority of employees of the penitentiary system (295 people, or 92.8% of the respondents) believe that the use of firearms generates criminal law relations. The rest regarded these legal relations as criminal-executive (18 people, or 5.6 %) or administrative (5 people, or 1.6 %).

#### *Results of the research*

When conducting this scientific research, we obtained the following main results:

- the essence of criminal-legal relations in terms of the use of firearms by penal system officers was considered;
- the practice of implementing the norms related to the use of firearms by law enforcement officers was studied;
- a theoretical model for improving criminal legislation related to the use of firearms is proposed.

The use of firearms by penal system officers within the limits of criminal and penal enforce-

ment legislation, especially in case of mass riots, should be regulated exclusively by criminal norms, and the use of physical force and special means – by the RF Penal Enforcement Code.

One should use only those special means that are in service with institutions and bodies of the penal system, and depending on the expected strength of the crowd resistance. As practice shows, the number of convicts – active participants in riots – can range from 25 to 180 people. Therefore, the use of special means against groups of convicts must be recorded in the framework of the penal enforcement legislation.

In addition, the RF Penal Enforcement Code should contain specific security measures related to the use of firearms so that convicts had an idea of what special means can be used against them in the event of mass riots.

In addition, it is advisable that RF Penal Enforcement Code should contain a set of special terms and definitions, since the following criteria are still unclear to penal system officers:

1) resistance by convicts to prison staff (it is advisable to legally define the terms “resistance” and “attack”);

2) disobedience to staff;

3) manifestations of riotous conduct, etc.

Moreover, penal enforcement legislation, regulating the legal relations arising during the detention of convicts who have escaped from a correctional colony and are subject to escort, is obliged to take into account the presence of special road vehicles, railway cars (for forestry correctional institutions), and also to record that a guard headed by a chief, sentinels and sentries is appointed for the transportation of convicts.

### Conclusions

1. The use of weapons generates criminal-legal relations only.

2. An officer of the penal system has the right to use service firearms only if a convicted person or another person commits a crime.

3. The distinction between criminal norms, penal enforcement norms and other norms is determined by a specific legal relationship (respectively, criminal or penal enforcement).

4. Within the limits of the penal enforcement legislation, only physical force and special means should be legally used as security measures.

5. It is advisable that the RF Criminal Code (in a separate article) should contain the grounds for the use of firearms by officials of all law enforcement agencies and military personnel of Russia. They may look like this.

Employees of all law enforcement agencies have the right to use firearms individually or as part of a unit in the following cases:

1) necessary defense and extreme necessity;

2) sudden group (two or more people) or armed attack;

3) to protect any natural person or themselves from assault, if this assault involves violence that is dangerous to life or health;

4) to prevent any crime that is dangerous to life and health;

5) to prevent the escape of the following persons from custody:

a) persons detained on suspicion of committing a crime;

b) persons in respect of whom detention has been chosen as a preventive measure;

c) persons sentenced to imprisonment; as well as to prevent attempts to forcibly release these persons;

6) to stop a vehicle by damaging it, when the driver creates a real danger to the life and health of people and does not obey the officer's repeated lawful order to pull over;

7) to neutralize an animal that directly threatens the life and health of people.

6. Federal laws, according to which law enforcement officers use service firearms, contain the norms of administrative (managerial), and not criminal law.

All this will contribute to the legitimate implementation of security measures by the employees of the penal system in their activities. The provisions of the present paper can be used in the educational process in the Academy of the Federal Penitentiary Service of Russia and in other law enforcement educational organizations to improve the skills of employees of the penal system.

## REFERENCES

1. Dolgova A.I. *Lichnost' organizovannogo prestupnika: kriminologicheskoe issledovanie: monografiya* [Personality of an organized criminal: criminological research. Monograph]. Moscow: Norma: INFRA-M, 2020. 368 p.
2. Donets E.V. *Prichinenie vreda pri zaderzhanii litsa, sovershivshogo prestuplenie v protsesse otbyvaniya nakazaniya v vide lisheniya svobody: dissertatsiya na soiskanie uchenoi stepeni kandidata yuridicheskikh nauk* [Infliction of harm while detaining a person who committed a prison-related offence: Candidate of Sciences (Law) dissertation]. Ryazan, 2004. 176 p.

3. Zakharova S.S. *Obosnovannyi risk v ugolovnom prave Rossiiskoi Federatsii: dissertatsiya na soiskanie uchenoi stepeni kandidata yuridicheskikh nauk* [Justified risk in the criminal law of the Russian Federation: Candidate of Sciences (Law) dissertation]. Ryazan, 2005. 237 p.
4. Kalmykov G.I. *Pravovye organizatsionnye i takticheskie osnovy primeneniya ognestrel'nogo oruzhiya sotrudnikami organov vnutrennikh del: dissertatsiya na soiskanie uchenoi stepeni kandidata yuridicheskikh nauk* [Legal, organizational and tactical bases of the use of firearms by employees of internal affairs bodies: Candidate of Sciences (Law) dissertation]. Moscow, 2003. 216 p.
5. Kaplunov A.I. *Primenenie sotrudnikami politsii ognestrel'nogo oruzhiya: zakonodatel'stvo, teoriya i praktika: monografiya* [The use of firearms by police officers: legislation, theory and practice. Monograph]. Saint Petersburg: S.-Peterb. un-t MVD Rossii, 2018. 260 p.
6. Knyaz'kov A.S. *Primenenie i ispol'zovanie ognestrel'nogo oruzhiya sotrudnikami militsii kak mera administrativno-pravovogo presecheniya: dissertatsiya na soiskanie uchenoi stepeni kandidata yuridicheskikh nauk* [The use of firearms by police officers as a measure of administrative and legal restraint: Candidate of Sciences (Law) dissertation]. Tomsk, 1998. 259 p.
7. Kokorin I.S. *Grazhdansko-pravovaya otvetstvennost' za vred, prichinennyi primeneniem fizicheskoi sily, spetsial'nykh sredstv i oruzhiya sotrudnikami organov vnutrennikh del: dissertatsiya na soiskanie uchenoi stepeni kandidata yuridicheskikh nauk* [Civil-legal liability for the harm inflicted by the use of physical force, special means and firearms by employees of internal affairs bodies: Candidate of Sciences (Law) dissertation]. Saint Petersburg, 2006. 215 p.
8. Makarenko N.V. *Gosudarstvennoe prinuzhdenie v mekhanizme obespecheniya ekonomicheskoi bezopasnosti: teoretiko-prikladnye problemy: dissertatsiya na soiskanie uchenoi stepeni doktora yuridicheskikh nauk* [State coercion in the mechanism of ensuring economic security: theoretical and applied problems: Doctor of Sciences (Law) dissertation]. Nizhny Novgorod, 2016. 758 p.
9. Merzlyakova V.A. *Ugolovnaya otvetstvennost' sotrudnikov pravookhranitel'nykh organov za prevyshenie dolzhnostnykh polnomochii: dissertatsiya na soiskanie uchenoi stepeni kandidata yuridicheskikh nauk* [Criminal liability of law enforcement officers for abuse of official powers: Candidate of Sciences (Law) dissertation]. Moscow, 2003. 204 p.
10. Merkur'ev V.V. *Neobkhodimaya oborona: ugolovno-pravovye i kriminologicheskie aspekty: dissertatsiya na soiskanie uchenoi stepeni kandidata yuridicheskikh nauk* [The necessary defense: criminal-legal and criminological aspects. Candidate of Sciences (Law) dissertation]. Ryazan, 1998. 238 p.
11. Oparin V.N. *Pravovoe regulirovanie primeneniya mer neposredstvennogo prinuzhdeniya dolzhnostnymi litsami pravookhranitel'nykh organov Rossiiskoi Federatsii: dissertatsiya na soiskanie uchenoi stepeni kandidata yuridicheskikh nauk* [Legal regulation of the use of measures of direct coercion by officials of law enforcement agencies of the Russian Federation: Candidate of Sciences (Law) dissertation]. Omsk, 1998. 225 p.
12. Ponikarov V.A., Kalutskii I.N., Smolev S.M., Stroilov S.V. The legal innovations connected with use of physical force, special means and firearms by employees of a penal system in their law-enforcement activities. *Chelovek: prestuplenie i nakazanie=Man: Crime and Punishment*, 2017, vol. 25, no. 3, pp. 384–389. (In Russ.).
13. Ponikarov V.A., Ponikarov S.V. The ratio of administrative law and criminal-legal regulation of the use of weapons by personnel of the penal system and other workers of law enforcement agencies. *Chelovek: prestuplenie i nakazanie=Man: Crime and Punishment*, 2014, no. 1, pp. 119–121. (In Russ.).
14. Urazalin I.M. *Ugolovno-pravovye i kriminologicheskie aspekty primeneniya fizicheskoi sily, spetsial'nykh sredstv i ognestrel'nogo oruzhiya sotrudnikami organov vnutrennikh del (po materialam Astrakhanskoi oblasti): dissertatsiya na soiskanie uchenoi stepeni kandidata yuridicheskikh nauk* [Criminal-legal and criminological aspects of the use of physical force, special means and firearms by employees of internal affairs bodies (based on the materials of the Astrakhan Oblast): Candidate of Sciences (Law) dissertation]. Krasnodar, 2004. 237 p.
15. Chkhikvadze V.M. *Sovetskoe voenno-ugolovnoe pravo* [Soviet military-criminal law]. Moscow: Yurid. izd-vo, 1948. 457 p.
16. Bordeaux N. *Direction d'Etat, autorits de police de la France*. Marcel, 2019. P. 56.
17. Buchhandler-Raphael M. Loss of self-control, dual-process theories, and provocation. *Fordham Law Review*, 2020, vol. 88, no. 5, p. 1815.
18. Hedmi N.Y. *Features of countering crime in Israel*. Tel Aviv, 2016. Pp. 15–17.
19. Lobel O. Interlocking regulatory and industrial relations: the governance of workplace safety. *Administrative Law Review*, 2015, vol. 57, no. 4, pp. 1071–1151.
20. Prelo M. *Organisation de la peine judiciaire en France*. Paris, 2017. P. 25.
21. Rhode L. Human rights, those who are governed and the legitimacy of law enforcement. *Comparative Civilizations Review*, 2020, vol. 82, no. 82, p. 5.

#### INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

**VLADIMIR A. PONIKAROV** – Doctor of Sciences (Law), Associate Professor, professor at the Department of Administrative and Financial Law, Faculty of Law, Academy of FSIN Russia, Ryazan, Russian Federation. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-0030-0794>, e-mail: minrs@yandex.ru

Received February 1, 2021



## Some Procedural Issues Related to the Enforcement of Restrictive Measures in the Form of Prohibition on Certain Actions, House Arrest, and Bail in the Work of Probation Inspectorates

**LYUDMILA A. KOLPAKOVA**

Vologda Institute of Law and Economics of FSIN Russia, Vologda, Russian Federation

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-9937-8462>, e-mail: upkiord@yandex.ru

**Abstract.** *Introduction:* the article analyzes procedural issues in the activities of probation inspectorates in connection with the monitoring of suspects and accused in the execution of restrictive measures in the form of house arrest, bail, prohibition on certain actions. *Aim:* on the basis of generalization of judicial practice, the activities of probation inspectorates, we identify patterns and procedural problems arising from the implementation of certain measures of coercion, within the framework of which the probation inspectorates are competent to exercise control, as well as to develop proposals for eliminating legal gaps and give organizational recommendations of procedural nature. *Methods:* general scientific (formal and dialectical logic, system analysis, interpretation) and specific scientific methods (historical legal, comparative legal, formal dogmatic and the method of interpreting legal norms) were used. *Results:* in the course of the analysis of domestic and foreign legal practice in the field of selection and execution of restrictive measures in the form of house arrest, bail, prohibition on certain actions, some patterns and legal gaps were identified that require legislative decisions, as well as difficulties with the interpretation of relevant legal norms and court decisions in activities of probation inspectorates; proposals were put forward to overcome the identified problems. *Conclusions:* the appointment and execution of restrictive measures in the form of house arrest, prohibition on certain actions, and bail are consistent with the norms of international law, decisions of the European Court of Human Rights; control functions in relation to persons under investigation are attributed to the competence of probation inspectorates, which are experiencing difficulties due to the lack of elaboration of certain mechanisms for the implementation of these coercive measures; the solution to the identified problems is seen in filling legal gaps in some of the procedural powers of probation inspectorates and improving judicial practice in terms of sufficient specification of court decisions and strict compliance with the requirements of legality.

**Key words:** house arrest; prohibition on certain actions; bail; penal inspections; the control; preventive measure; court decisions.

12.00.09 – Criminal procedure, criminalistics; intelligence-gathering activity.

**For citation:** Kolpakova L.A. Some procedural issues of enforcement of restrictive measures in the form of prohibition on certain actions, house arrest and bail in the activities of probation inspectorates. *Penitentiary Science*, 2021, vol. 15, no. 1 (53), pp. 176–184. DOI 10.46741/2686-9754-2021-15-1-176-184.

### Introduction

The Federal Penitentiary Service performs a set of diverse functions, the list of which is not reduced to the execution of criminal sentences. Thus, the competence and sphere of responsibility of the probation inspectorates includes control during the pre-penal period over suspects and accused, in respect of whom the court has chosen measures of restraint in the form of bail, prohibition on certain actions and house arrest. The need for these measures and, in this regard, the introduction of novelties into

the RF Criminal Procedure Code was caused by the negative practice of an excessively wide and, in a number of cases, unjustified use of detention, which ran counter to the existing paradigm of criminal policy humanization.

### Problem statement and results

House arrest (Article 107 of the RF Criminal Procedure Code), among the measures of criminal procedural coercion, ranks second in terms of severity after detention. A significant restriction of the freedom of the suspect or the accused predetermined the judicial proce-

dures for its selection. Currently, the legislator clearly defines the essence of this preventive measure, which consists in isolation from society without placing a person in specialized institutions intended for preliminary detention. The place of detention of a person can be either their place of residence, or, if necessary, a medical institution. This measure can be applied in isolation, as well as in conjunction with the measure provided for in Article 105.1 of the RF Criminal Procedure Code, with the establishment of one or several prohibitions, which will be discussed in more detail below. Within the framework of the article, we will not consider in detail the procedure for applying this measure, we will dwell only on some of the problems that arise in the course of control exercised by probation inspectorates over suspects and the accused.

So, despite the fact that the performance of control functions in the application of house arrest in a form corresponding to the current legal structure, in general, does not cause serious difficulties for inspectorate staff, some issues require clarification. So, in the case of hospitalization of a suspect (accused), subjected to house arrest, the employees of the probation inspectorate must notify the preliminary investigation authorities about this within 24 hours. Order of the Ministry of Justice of Russia no. 189, Order of the Ministry of Internal Affairs of Russia no. 603, Order of the Investigative Committee of Russia no. 87, Order of the FSB of Russia Nno. 371 of August 31, 2020 "On approval of the Procedure for monitoring the location of suspects or the accused at the place of execution of a preventive measure in the form of house arrest and compliance with the prohibitions imposed by the court on the suspects or accused, in respect of whom the prohibition on certain actions, house arrest or bail was chosen as a preventive measure" (hereinafter referred to as the interdepartmental order) does not answer the question of whether in such cases the control authority needs to file a petition with the court to change the place of execution of a restrictive measure. It seems that it is required to answer it in the affirmative, since this circumstance is significant precisely in terms of the implementation of control measures and the determination of the subjects involved in this. However, in order to realize this, it is necessary to consolidate this obligation of the probation inspectorates by law in Article 107 of the RF Criminal Procedure Code and the specified order. In addition, a rule should be established

normatively on the mandatory notification of the administration of a medical organization about the nature of the act in which the hospitalized person is suspected (accused) and on which specific territory (building, department or ward) the restriction of his movement will apply.

The next question that requires the legislator's reaction, as well as the adoption of organizational measures, is the legality of the courts establishing the possibility of daily walks in decisions on the application of house arrest. It is noteworthy that both the courts and the employees of probation inspectorates perceive this fact as a normal phenomenon, based on considerations of a reasonable ratio of house arrest and detention. In the latter case, as is known, the persons under investigation are given a limited time for walks in isolated courtyards. There is no such option for house arrest. In this regard, inspectors naturally have questions about how to ensure control during walks, because during this period the main feature of house arrest will be violated – isolation from society. According to E.V. Larkina, this problem can be solved by delivering suspects (accused) to specially equipped places (territories) for walking, at the same time the researcher draws attention to the lack of funding for such events [14, p. 132]. In addition, if you recognize the right of persons under house arrest to take walks, the boundaries of house arrest and a similar prohibition provided for in Paragraph 1 of Part 6 of Article 105.1 of the RF Criminal Procedure Code, are blurred.

Let us give an example when, in our opinion, the court ignored not only the provisions of the law on the content of house arrest and its intended purpose, but also did not take into account the nature of the crime and the personality of the accused. Thus, the Pskov Regional Court, having considered the appeal of the defendant Ch.'s lawyer regarding the replacement of house arrest for her client with a ban on certain actions, refused to satisfy it. At that, the time for daily walks was extended from 8.00 to 11.00 in the daytime and from 19.00 to 22.00 in the evening. According to the investigation, it is known and reflected in the court decision that Ch. acted as part of an organized group, carried out illegal banking activities involving gaining income on an especially large scale, and also involved numerous commercial organizations in criminal activities. The court itself, which rendered such a controversial decision, found that the accused can influence witnesses (a number of them gave testimony under pseudonyms)

and has the ability to hide from the investigation [4]. In this situation, the position of the court is explained by the fact that walks were required by the convicted person for medical reasons, but then it would be advisable to choose the prohibition on certain actions with a restriction on the time of leaving the dwelling.

Probation inspectorates are obliged to implement such court decisions by virtue of Item 1 of Article 7 of the Regulation on the Federal Penitentiary Service, approved by Decree of the President of the Russian Federation no. 1314 of October 13, 2004, and to ensure “accurate and unconditional execution of sentences, decisions and rulings of courts in relation to convicts, persons in custody, and persons to whom a restrictive measure in the form of house arrest was applied”. The only possible recommendation in such situations is the proposal to rely on technical means of control, and not only those that are adopted by the Federal Penitentiary Service of Russia, but also city video surveillance systems.

Control over persons subjected to a measure of restraint in the form of a bail is carried out by the probation inspectorate while simultaneously applying bans on certain actions to the suspect or the accused, which is regulated by an interdepartmental order. In fact, the entire behavior of the person under investigation falls into the zone of control functions of the inspection, with the exception of the actual deposit of the subject of bail.

Bail is not a new measure of criminal procedural coercion for domestic legislation, as well as a direct borrowing from foreign models of legal proceedings. Bail has been known to Russian law since 1864 [25, p. 54–68] and, unlike a number of progressive institutions introduced by the judicial reform that took place, it has not lost its relevance during the formation of Soviet power. Although it should be noted that later, up to the adoption of the current RF Criminal Procedure Code, this measure was received with sharp criticism as a bourgeois vestige, generating inequality in terms of the measures of restraint applied to suspects and accused with different levels of material support. The rethinking of the practical and social significance of bail as an alternative to detention was associated with a unified course toward the humanization of criminal and criminal procedure policy. The impetus for this was the closer attention in the domestic doctrine and law enforcement practice to the sources of international law and the decisions of the European Court of Human

Rights. In particular, Article 9 of the International Covenant on Civil and Political Rights and Article 5 of the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms enshrine the right of everyone to substitute bail for more stringent restrictive measures related to the restriction of freedom, which is reflected in the preamble of the Resolution of the Plenum of the Supreme Court of the Russian Federation dated December 19, 2013 no. 41 “On suppression in the form of detention, house arrest and bail”. In the ruling of the European Court of Human Rights of January 10, 2012 on applications no. 42525/07 and no. 60800/08 “Ananyev and others v. the Russian Federation” [17] a special emphasis was placed at structural problems of Russian pre-trial detention institutions associated with colossal overcrowding of cells and violation of sanitary standards for keeping prisoners.

The legal nature of bail in criminal proceedings is to create a mechanism to ensure that the suspect (accused) fulfills their procedural duties and prevents them from new unlawful acts, as well as counteracts the proceedings under the threat of turning their property into state revenue [1].

According to the updated version of Article 106 of the RF Criminal Procedure Code (Federal Law of April 7, 2010 no. 60-FZ “On amendments to certain legislative acts of the Russian Federation”), only the accused, the suspect, the pledger, the court (if the request for a stricter measure of restraint is refused) are named as initiators of using the bail. As we can see, neither the investigator, nor the interrogator, nor the representatives of the probation inspectorate exercising control over a person subject to a ban on certain actions or house arrest are not included in the circle of authorized subjects. The logic of the legislator is quite obvious here – they have no right to oblige the pledger to post a bail, and sometimes they do not have sufficient information about the financial capabilities of the suspect (accused) and their social circle. At the same time, the subjects authorized to file a petition are forced to independently apply to the court and maintain their position there, which is difficult for some categories of citizens for various reasons. In certain situations, it would be easier for them to act through the representatives of preliminary investigation bodies or probation inspectorates, which exercise control functions. Hence, we believe that the return to the previous edition of Part 2 of Article 106 of the RF Criminal Procedure Code with the inclu-

sion of probation inspectorate officials in the range of persons entitled to appeal to the court on the subject of using the bail, would expand the dispositive principles in choosing the optimal way to appeal to court.

It is advisable to mention the opposite situation, when it is required to initiate a petition before the court to change the preventive measure in the form of bail to a more stringent one in connection with the violation by the suspect (accused) of the procedural duties imposed on them. First of all, this concerns ensuring the rights of the victim, whose opinion is not asked when restrictive measures not related to isolation from society are selected; thus, it gives rise to active discussions among scientists and practitioners [7, p. 71; 12, p. 10; 13, p. 11]. The legislator leaves the choice of a specific measure of influence to the law enforcement officer, even if the likelihood of a threat to the victim, witness, and other participants in criminal proceedings is high (Item 3 of Part 1 of Article 97 of the RF Criminal Procedure Code).

In part, this problem could be solved by the combinatorial use of bail and the prohibition on certain actions, in particular the prohibitions provided for in Items 1-3 of Part 6 of Article 105.1 of the RF Criminal Procedure Code, the responsibility for monitoring the implementation of which vests with probation inspectorates. We should note that, according to Part 8.1 of Article 106 of the RF Criminal Procedure Code, bail can be combined with any prohibitions provided for in Item 6 of Article 105.1 of the RF Criminal Procedure Code. In this regard, in law enforcement practice, there are errors associated with the timing of their application. The RF Criminal Procedure Code in this regard gives quite specific instructions. So, only with regard to the prohibition to go outside the premises of the dwelling at certain periods of time (Item 1 of Part 6 of Article 105.1 of the RF Criminal Procedure Code), the duration of the prohibition is calculated separately (Part 10 of Article 105.1 of the RF Criminal Procedure Code), and the terms of other prohibitions, provided for in Items 2–6 of Part 6 of Article 105.1 of the RF Criminal Procedure Code completely coincide with the period of duration of the bail.

According to the system-wide analysis of provisions of the RF Criminal Procedure Code and the interdepartmental order, clarification of the circumstances related to the observance of these prohibitions is the prerogative of the inquiry officer, investigator, prosecutor, court, and representatives of probation inspectorates,

since their functions includes ensuring the safety of participants in criminal proceedings. At the same time, only the persons who are in charge of the criminal proceedings have the right to apply to the court with a petition to change the restrictive measure. Representatives of probation inspectorates do not have this authority. By virtue of the provisions of the aforementioned order, they are obliged to report any violations of the prohibitions by the persons under supervision to the investigator or inquiry officer, who, in turn, must consider the issue of filing an appropriate motion with the court. This procedure seems to be justified, since it is the person conducting the investigation who is responsible for its effectiveness. At the same time, representatives of the probation inspectorate have the maximum amount of information about the behavior of the person under investigation and about other circumstances included in the local subject of evidence when changing the restrictive measure. Hence, it seems appropriate to establish the obligation of representatives of the probation inspectorate to participate in court sessions when considering the replacement of restrictive measures, within the framework of which this body exercises control powers. It is proposed to define the corresponding norm in Article 110 of the RF Criminal Procedure Code by adding a new Part 4.1.

Speaking about restrictive measures, in the execution of which the probation inspectorate is directly involved, we cannot but consider in more detail the prohibition on certain actions, which has relatively recently been introduced in the domestic criminal procedural legislation. Its introduction in the list of coercive measures by Federal Law 72-FZ of April 18, 2018 in the RF Criminal Procedure Code inevitably caused changes in the practice of applying bail and house arrest. The latter has also undergone a radical revision of the legislative structure. The presence of alternative restrictive measures in the arsenal of the law enforcement officer in fact showed their insufficient effectiveness and relevance, which caused the emergence of the eighth restrictive measure in the RF Criminal Procedure Code. We note that its content is not something completely new for the domestic procedural legislation, but is the result of improvements of existing restrictive mechanisms. In this regard, there is a widespread opinion in the scientific community, which seems to us fair and justified, that the prohibition on certain actions as a preventive measure is derived from house arrest, the content of

which, after updating the norms governing it, is reduced to complete isolation of the suspect (accused) from society [10, p. 126; 11, p. 117; 16, p. 49-50]. At the same time, we note that the “new” restrictive measure was not formed as a result of the mechanical division of the legal material of Article 107 of the RF Criminal Procedure Code into two independent articles and, accordingly, measures, but proceeded from the analysis of the needs of practice and foreign experience in the application of similar coercive measures. Moreover, the Russian criminal procedural law previously contained no restrictive measures that could fulfill both an independent role and be applied subsidiary to other measures, enhancing their suppressive and preventive potential [15, p. 113]. From here we got a fundamentally new mechanism for individualizing the measures of influence on a suspect or accused.

In world legislation and legal practice, such measures have existed for a long time and have been successfully applied in various categories of cases, but more often in cases of domestic violence, harassment, and violation of public order. For example, in the United States, UK, Canada, Australia, Jamaica, Scotland, etc., restrictive measures and prohibitions are applied under a court decision, which can be stated in the form of a court order, order for protection, restraining order or protective order, non-molestation order, etc. [26; 28; 30; 32–34]. Unlike the domestic model of a restrictive measure in the form of a prohibition on certain actions, foreign counterparts, as a rule, are not limited by the list of prohibitions. More often, only the type of court decision is determined by the time of validity (temporarily or permanently). In the United States, for example, due to the double-track system of legislation, each state has the right to determine its own system of prohibitions. Thus, in the state of New York, one can apply to three different courts for obtaining a protection order: Family Court, Criminal Court, Supreme Court, and for the first of them it is important to have a formal family relationship, for the second – the existence of a criminal case against the abuser or persecutor, for the third – the current divorce proceedings are relevant. At the same time, comparing the effectiveness of various measures of influence on the offender, the majority of representatives of foreign science are in favor of psychological measures (imposing prohibitions under the threat of using more serious restrictions) in relation to, for example, short-term arrest [29; 31, p. 695], which

is a natural result of the orientation of the criminal justice system in Europe and America to the so-called “recovery paradigm” [27].

In theoretical and practical aspects, we attach importance to the place of prohibition on certain actions in the system of restrictive measures, which, as a general rule, are located in the text of the RF Criminal Procedure Code in increasing order of their severity. Accordingly, house arrest and detention should be considered stricter, bail and all other restrictive measures should be considered less stringent. However, this system only works under certain conditions. For example, if we compare the bail associated with inconveniences and restrictions in the use and disposal of property and the prohibition on the use of the Internet, then it is hardly possible to unequivocally judge which of the measures is stricter. In another case, if the prohibition against leaving the dwelling is combined with a bail (Part 3 of Article 105.1, Part 1.1 of Article 97 of the RF Criminal Procedure Code) under proper control by the probation inspectorate for the person under investigation, then such a measure of influence will be almost stricter than house arrest. Based on the foregoing, we can conclude that this measure is quite severe and variable.

Two and a half years have passed since Article 105.1 of the RF Criminal Procedure Code, which regulates the application of the prohibition on certain actions, has entered into force. This is a sufficient time to judge the effectiveness and relevance of this measure through the prism of not only judicial and investigative practice, but also the practice of probation inspectorates of the territorial bodies of the Federal Penitentiary Service of Russia that ensure control over compliance with this measure.

General positive effects from the introduction of a ban on certain actions are seen, first, in reducing the costs of keeping suspects (accused) in custody, as well as payments for rehabilitation to persons illegally or unreasonably subjected to preliminary detention. Second, we agree with N.A. Simagina who notes that the application of the measure under consideration allows avoiding stereotyped decisions in the selection of restrictive measures, which contributes to an increase in their effectiveness [23]. Third, unlike detention and house arrest, the prohibition on certain actions is a universal preventive measure in relation to categories of crimes, gender and age of suspects and the accused [24]. Fourth, it can become a decision worthy of Solomon, when a serious restrictive

measure is needed, but detention or house arrest has lost its relevance in relation to a given suspect (accused). Attention is drawn to the latter circumstance in Item 21 of the Resolution of the Plenum of the Supreme Court of the Russian Federation dated December 19, 2013 no. 41 "On the practice of the courts' application of legislation on restrictive measures in the form of detention, house arrest and bail". The results of the analysis of a number of courts' appellate rulings on the cancellation of the previously chosen restrictive measure in the form of detention show that both the interrogators and the investigators, when they appeal to the court, and the courts of first instance as well, in their decisions are often guided by considerations of expediency, without taking into account individual characteristics of the personality of the suspect (accused), their marital status, the degree of social danger of the offence and the suspect (accused).

We agree with S.V. Burmagin who points out that the position of the persons conducting the preliminary investigation often depends on the convenience of working with the suspect (accused) [8]. Thus, the decision of the Kirovsky District Court of Saratov granted the prosecution's petition to detain the accused only on the basis of information about the qualification of the act and the expected duration of the investigation; in connection with this, according to the appeal decision of the Saratov Regional Court, the chosen measure was changed to the prohibition on certain actions [2].

Summarizing the practice of applying a preventive measure in the form of prohibition on certain actions in various regions of Russia in 2018–2020 (we studied about a hundred court decisions), we have made the following conclusions:

- this restrictive measure is most in demand in relation to economic crimes;
- investigators and interrogators relatively rarely initiate the application of a restriction on certain actions, this measure is chosen much more often by the court on its own initiative in the event of refusal to apply more severe restrictive measures or extension of their terms;
- from three to five prohibitions are often (in about 70% of cases) imposed at the same time; this causes difficulties in the implementation of supervision on the part of probation inspectorates;
- in 7% of court decisions there were cases of imposing prohibitions that were not provided for in Part 6 of Article 105.1 of the RF Crimi-

nal Procedure Code; there were cases when employees of units of the Federal Penitentiary Service of Russia were imposed the functions they do not usually fulfill in their daily work routine (for example, control over the implementation of the prohibition against driving a vehicle);

- courts very rarely impose a prohibition on being in certain places, as well as a prohibition on approaching to certain objects closer than a specified distance, and a prohibition on attending certain events and participating in them;

- in a number of cases, court decisions on the content of prohibitions are not specific enough, which makes it difficult or impossible for a probation inspectorate to control their implementation (for example, when limiting the circle of contacts of suspects (accused), generalized formulations such as "... and other employees of the enterprise ...", "... and so on" are used).

So, for example, by the Resolution of the Supreme Court of the Republic of Dagestan dated February 12, 2020, the restrictive measure in the form of detention was changed for accused S. to the prohibition on certain actions from February 12, 2020 for a period of three months zero days, that is, until May 12, 2020 with the imposition of the following prohibitions: "... communication with all witnesses, the representative of the victim participating in this criminal case, and with the accused in the case and their defenders ..." [3]. The fact that the court decision has no indication of specific persons with whom communication is prohibited or limited makes it impossible for the probation inspectorate to execute the relevant prohibitions. Here we note that the legislative structure of Part 7 of Article 105.1 of the RF Criminal Procedure Code contains the following wording: "specific conditions for the implementation of this restrictive measure are stated ... data on persons with whom it is forbidden to communicate ...", that is, there is no need to talk about the presence of a legal gap here. At the same time, in order to avoid a free interpretation of this wording, we find it advisable to supplement it with more details as follows: "data on persons with whom it is forbidden to communicate, and provide information that helps to identify them and their procedural status".

In another example, the court did not take into account the restrictions on the competence of the probation inspectorate in the execution of the prohibitions established in Part 11 of Article 105.1 of the RF Criminal Procedure

Code, and imposed the obligation to monitor the implementation of the prohibition on driving a car and other vehicles in relation to the suspect in a crime under Article 264 of the RF Criminal Code on the Deputy Head of Kotlassky Intermunicipal Branch of the Federal State Institution "Probation Inspectorate of the Federal Penitentiary Service of Russia in the Arkhangelsk Oblast" [19]. It is noteworthy that the specified procedural norm does not name the subject who is authorized to exercise control in this case (it seems that this should be the state traffic safety inspection), but this function is directly excluded from the competence of the Federal Penitentiary Service of Russia. In this case, it should be stated that there is a gap in legal regulation along with an obvious miscarriage of justice. At the same time, in accordance with the procedural regulations, as long as the court decision is not appealed by anyone and another legal decision comes into force, the previous one is considered true and binding on the employees of probation inspectorates. Another question is how the court decision can be executed if the units of the Federal Penitentiary Service of Russia lack objective opportunities and the necessary administrative functions in this regard.

The next example concerns the incorrect combined application of the prohibitions provided for in Part 6 of Article 105.1 of the RF Criminal Procedure Code, and other restrictive measures. The Magadan Oblast Court imposed on the accused a restrictive measure in the form of house arrest with the simultaneous imposition of a number of prohibitions, including leaving the place of residence without written permission from the person investigating the criminal case and the supervisory authority, with the exception of one hour of walking from 11 to 12 hours daily at the area of residence [21]. Here, first, it seems superfluous to indicate this prohibition, since it is leveled by more stringent conditions for the execution of house arrest and according to Part 7 of Article 107 of the RF Criminal Procedure Code its application is not provided. In the special literature there are unambiguous judgments about their mutually exclusive nature [6; 9, p. 125]. Second, the court in its decision confused the content of the chosen restrictive measure with the content of the recognizance not to leave and behave properly. We also noticed similar errors in the decisions of the Neryungri Town Court of the Sakha (Yakutia) Republic [20] and the Gorno-Altaysk City Court [18].

Such court decisions significantly complicate the work of regulatory bodies, in particular, probation inspectorates, which sometimes turn out to be hostages of the situation. They are obliged to comply with the court decision, but the actual implementation becomes impossible due to objective reasons. Hence, it is necessary to work out proposals for overcoming such situations. First of all, it seems necessary to provide clarifications from the Plenum of the Supreme Court of the Russian Federation on the issues reflected in this article. However, the addressees of these clarifications are mainly the courts. For the units of the Federal Penitentiary Service of Russia involved in the execution of restrictive measures in the form of bail, prohibition on certain actions, house arrest, the following recommendations seem possible.

If in the court decisions received for execution by the probation inspectorate contain obvious inconsistencies with the current procedural legislation, inspectorate employees have the following options for resolving this situation.

First, they have the right to apply to the prosecutor's office with an indication of the circumstances discovered, namely the violation of the law when court judgments are delivered. However, in this case, most likely, the applicant will be redirected to the appropriate court.

Second, an employee can apply to the court with an appeal in accordance with Article 389.1 of the RF Criminal Procedure Code, since in its first part, the right to appeal a court decision is granted to any "persons in the part in which the appealed court decision affects their rights and legitimate interests". We note that there are precedents when probation inspectorates on their own behalf appealed judicial decisions in court [5].

Third, the probation inspectorate can express its legal position regarding the impossibility of enforcing a court decision by sending the head of the inspectorate a submission to the court by analogy with the mechanism for replacing a preventive measure established by an interdepartmental order in case of its violation. However, at the same time, the court will not be able to reverse its own court decision and, in the end, it will be necessary to resort to the second method of resolving the situation.

Fourth, in the legal literature it is proposed to act through the institution of the court's resolution of issues related to the execution of the sentence, and by analogy, another court decision (Item 15 of Article 397 of the RF Criminal Procedure Code) when an employee of the

probation inspectorate files a submission (Article 399 of the RF Criminal Procedure Code). Thus, the results of a survey of inspectors conducted by A.A. Rukavishnikov show that in most cases (97%), in order to eliminate doubts and ambiguities in the execution of judicial acts, it was representatives of this body who applied to the court, in 2% – the convict’s lawyers and in 1% of cases – other courts. Such appeals related to clarification of the time of day when the convict was prohibited from leaving home, elimination of errors made in the court decision when writing personal data of persons under supervision, clerical errors and arithmetic errors, if they are obvious and their correction cannot raise doubts [22]. At the same time, it seems that such a mechanism is possible if the requirement of legality is not violated and it is necessary to correct only a technical error that does not affect the essence of the decision itself, for example, when it is necessary to clarify the address, initials of the person’s name, etc.

### Conclusions

Thus, control over suspects accused by the probation inspectorate when applying measures of procedural coercion in the form of bail, prohibition on certain actions, and house arrest is an independent area of activity that requires increased attention not only to the controlled persons themselves, but also to court decisions that show significant variability in the list of established restrictions and prohibitions. The legal regulation of the procedure for exercising control should be considered quite successful. At the same time, a number of points require clarification, and sometimes additional detailing of procedural and other legal norms. Some issues arising in the activities of inspectorates in connection with the execution of court decisions submitted for execution can be resolved by referring to the already existing procedural mechanisms and institutions in order to ensure legality, justification, fairness, as well as the effectiveness of coercive measures in the form of bail, prohibition on certain actions, and house arrest.

### REFERENCES

1. Avdeeva E.V., Tamaev R.S. Bail in the mechanism of regulation of criminal procedure relations. *Aktual'nye problemy advokatskoi praktiki=Topical Issues of Lawyer Practice*, 2019, no. 2 (39), pp. 48–52. (In Russ.).
2. Appeal resolution of the Saratov Oblast Court no. 22K-2391/2018 of June 22, 2018. *Judicial and regulatory acts of the Russian Federation*. Available at: <http://sudact.ru/regular/doc> (accessed January 20, 2021). (In Russ.).
3. Appeal resolution of the Supreme Court of the Republic of Dagestan of May 28, 2020. Case no. 22k-869/2020. *Judicial and regulatory acts of the Russian Federation*. Available at: <https://sudact.ru> (accessed February 2, 2021). (In Russ.).
4. Appeal resolution no. 22-464 / 2020 22K-464/2020 of June 29, 2020, Case no. 3/12-44/2020. *Judicial and regulatory acts of the Russian Federation*. Available at: [https://sudact.ru/regular/doc/5LMtriZWbk5x/?regular-txt=Chernevich&regular-case\\_doc=Delo+N+++22-+++614&regular-lawchuninfo=&regular-date\\_from=&regular-date\\_to=&regular-w\\_or\\_kflow\\_stage=20&regular-area=&regular-court=Pskovskii+oblastnoi+sud+%28Pskovskaya+oblast'+%29&regular-judge=&\\_snippet\\_pos=82#snippet](https://sudact.ru/regular/doc/5LMtriZWbk5x/?regular-txt=Chernevich&regular-case_doc=Delo+N+++22-+++614&regular-lawchuninfo=&regular-date_from=&regular-date_to=&regular-w_or_kflow_stage=20&regular-area=&regular-court=Pskovskii+oblastnoi+sud+%28Pskovskaya+oblast'+%29&regular-judge=&_snippet_pos=82#snippet) (accessed February 2, 2021). (In Russ.).
5. Appeal resolution no. 22-754/2017 of May 11, 2017, Case no. 22-754/2017. *Judicial and regulatory acts of the Russian Federation*. Available at: <https://sudact.ru/regular/doc/QpsblldooQldO/> (accessed January 21, 2021). (In Russ.).
6. Bondarenko I.P. Features of the application of “combined” preventive measures. *Sovremennoe ugovovno-protsessual'noe pravo – uroki istorii i problemy dal'neishogo reformirovaniya: materialy mezhdunarodnoi nauchno-prakticheskoi konferentsii. V 2 tomakh. Tom 1* [Modern criminal procedure law – history lessons and problems of further reform. Proceedings of the international research-to-practice conference. In 2 volumes. Volume 1]. Oryol: Orlovskii yuridicheskii institut MVD Rossii im. V. V. Luk'yanova, 2019. Pp. 42–49. (In Russ.).
7. Brusnitsyn L. Measures of restraint under the Criminal Procedure Code of the Russian Federation: novels and old mistakes. *Ugovovnoe pravo=Criminal Law*, 2002, no. 3, pp. 70–72. (In Russ.).
8. Burmagin S.V. Kak obosnovat' perekhod na al'ternativnyu meru presecheniya. *Kogda sledovatel' khodataistvuet o zaklyuchenii pod strazhu* How to justify the transition to an alternative pre-trial restrictions. When the investigator petitions for detention. *Ugovovnyi protsess=Criminal Procedure*, 2018, no. 10, pp. 60–61. (In Russ.).
9. Vast'yanova O.D. Effectiveness of the application of the prohibition of certain actions. *Kriminalistika: vchera, segodnya, zavtra=Criminalistics: Yesterday, Today, Tomorrow*, 2020, no. 1 (13), pp. 122–128. (In Russ.).
10. Gershevskii Yu.R. Some issues of choosing a preventive measure in the form of a ban on certain actions. *Vestnik Kaliningradskogo filiala Sankt-Peterburgskogo universiteta MVD Rossii=Bulletin of the Kaliningrad Branch of Saint Petersburg University of the Ministry of Internal Affairs of Russia*, 2019, no. 2 (56), pp. 126–128. (In Russ.).
11. Golovinskaya I.V., Savel'ev I.I. Prohibition of certain actions as a novella of criminal procedural restrictive measures. *Uchenye zapiski=Academic Notes*, 2018, no. 4 (28), pp. 117–133. (In Russ.).
12. Koldin S.V. *Zashchita prav i zakonnykh interesov poterpevshego po Ugovovno-protsessual'nomu kodeksu Rossiiskoi Federatsii: avtoreferat dissertatsii na soiskanie uchenoi stepeni kandidata yuridicheskikh nauk* [Protection of the rights and legitimate interests of the victim under the Criminal Procedure Code of the Russian Federation: Candidate of Sciences (Law) dissertation abstract]. Saratov, 2004. 25 p.
13. Kornelyuk O.V. *Balans protsessual'nykh statusov poterpevshego i obvinyaemogo pri dosudebnom proizvodstve: avtoreferat dissertatsii na soiskanie uchenoi stepeni kandidata yuridicheskikh nauk* [Balance of procedural statuses of the victim and the accused in pre-trial proceedings: Candidate of Sciences (Law) dissertation abstract]. Nizhny Novgorod, 2003. 26 p.

14. Larkina E.V. Ban of certain actions and prohibitions stipulated in combination with bail and house arrest: the first six months of application. *Lex Russica*, 2019, no. 4, pp. 129–138. DOI: 10.17803/1729-5920.2019.149.4.129-138. (In Russ.).
15. Nikolyuk V.V. New regulations for including in the sentence the time of the individual's detention, isolation from society in the application of measures of restraint in the form of house arrest, prohibition of certain actions. *Vestnik Vostochno-Sibirskogo instituta MVD Rossii=Bulletin of the East Siberian Institute of the Ministry of Internal Affairs of Russia*, 2018, no. 4 (87), pp. 112–121. (In Russ.).
16. Orlov A.V. Actual problems of implementing house arrest in the light of the introduction of a preventive measure in the form of a ban on certain actions. *Vestnik Samarskogo yuridicheskogo instituta=Bulletin of Samara Law Institute*, 2018, no. 3 (29), pp. 48–51. (In Russ.).
17. ECHR ruling of January 10, 2012 “The case of Ananyev and others v. the Russian Federation” (complaint no. 42525/07, 60800/08). *Byulleten' Evropeiskogo Suda po pravam cheloveka=Bulletin of the European Court of Human Rights*, 2012, no. 8. (In Russ.).
18. Resolution of the Gorno-Altaysk City Court of the Altai Republic of August 17, 2018 on material no. 3/411/18. “Pravosudie” state automated system of the Russian Federation. Available at: [sudrf.ru](http://sudrf.ru) (accessed February 2, 2021). (In Russ.).
19. Resolution of the Krasnoborsky District Court of the Arkhangelsk Oblast of July 25, 2018, Case no. 3/141/18. *Judicial and regulatory acts of the Russian Federation*. Available at: <https://sudact.ru> (accessed February 2, 2021). (In Russ.).
20. Resolution of the Neryungrinsky City Court of the Republic of Sakha (Yakutia) of September 20, 2018 on material no. 3/3-105/2018. “Pravosudie” state automated system of the Russian Federation. Available at: [sudrf.ru](http://sudrf.ru) (accessed February 2, 2021). (In Russ.).
21. *Resolution of the Magadan Regional Court of October 4, 2018 on material no. 2k-13/2018 (criminal case no. 11701440010000018)*. Available at: <https://sudact.ru> (accessed February 2, 2021). (In Russ.).
22. Rukavishnikova A.A. Elimination of doubts and ambiguities in the sentence (definition, resolution) received for execution in the penal system. *Student abstract articles and materials*. Available at: [https://studref.com/410533/pravo/ustranenie\\_somnenny\\_neyasnostey\\_prigovore\\_opredelenii\\_postanovlenii\\_postupivshem\\_ispolnenie](https://studref.com/410533/pravo/ustranenie_somnenny_neyasnostey_prigovore_opredelenii_postanovlenii_postupivshem_ispolnenie) (accessed January 21, 2021). (In Russ.).
23. Simagina N.A. Circumstances taken into account when choosing a preventive measure in the form of a ban on certain actions. *Advokatskaya praktika=Lawyer Practice*, 2020, no. 3, pp. 42–46. (In Russ.).
24. Stel'makh V.Yu. Measure of restraint: “prohibition of certain actions”. *Rossiiskii sledovatel'=Russian Investigator*, 2020, no. 2, pp. 21–25. (In Russ.).
25. Foinitskii I.Ya. *Kurs ugolovnogo sudoproizvodstva. V 2 tomakh. Tom 1* [Course of criminal justice. In 2 volumes. Volume 1]. Saint Petersburg, 1996. 579 p. (In Russ.).
26. *Antisocial Behaviour etc. (Scotland) Act 2004: Guidance on Antisocial Behaviour Orders*. Available at: <https://www.gov.scot/publications/antisocial-behaviour-etc-scotland-act-2004-guidance-antisocial-behaviour-orders/> (accessed February 2, 2021).
27. Ashworth A. *The criminal process. An evaluative study*. Oxford, 1994. Pp. 34–35.
28. *Do you know a woman who is being abused? A legal rights handbook*. Available at: <https://docplayer.net/14004397-Do-you-know-a-woman-who-is-being-abused.html> (accessed February 2, 2021).
29. McCord J. Deference of domestic violence: a critical view of research. *Journal of Research in Crime and Delinquency*, 1972, vol. 29, no. 2, pp. 229–239.
30. *Non-molestation order: family law decisions*. Available at: <https://www.familylawdecisions.co.uk/useful-information/non-molestation-order> (accessed February 2, 2021).
31. Pate A.M., Hamilton E.E. Formal and informal deterrence to domestic violence: the Dade county spouse assault experiment. *American Sociological Review*, 1992, vol. 57, no. 5, pp. 691–697.
32. *Family Law Act 1996. Part IV Non-molestation orders Section 42*. Available at: <http://www.legislation.gov.uk/> (accessed February 2, 2021).
33. *What are the differences between a peace bond and a restraining order? BC Ministry of Attorney General. Archived from the original on June 16, 2002. Retrieved August 22, 2016*. Available at: <https://stepstojustice.ca>
34. *What is a peace bond? A legal information resource from Legal Aid Ontario*. Available at: <http://lawfacts.ca/node/26> (accessed February 2, 2021).

### INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

**LYUDMILA A. KOLPAKOVA** – Candidate of Sciences (Law), Associate Professor, deputy head of the Department of Criminal Proceedings, Criminalistics and Intelligence-Gathering Activity, Faculty of Law, Vologda Institute of Law and Economics of FSIN Russia, Vologda, Russian Federation, ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-9937-8462>, e-mail: [upkiord@yandex.ru](mailto:upkiord@yandex.ru)

Received February 2, 2021

DOI 10.46741/2686-9764-2021-15-1-185-193

UDC 343.847



## Some Issues in the Work of Probation Inspectorates Related to the Execution of Sentences in the Form of Correctional Labor

**LEONID N. TARABUEV**

Vologda Institute of Law and Economics of FSIN Russia, Vologda, Russian Federation

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-3372-9810>, e-mail: tarabuev@list.ru

**Abstract.** *Introduction:* we use the analysis of official data and the results of our own research to identify major issues in the work of probation inspectorates aimed at executing penalties in the form of correctional labor. *Aim:* taking into account current practice of execution of punishment in the form of correctional labor, we formulate some organizational and legal proposals for supporting the activities of probation inspectorates, aimed at improving the effectiveness of execution of this type of punishment. *Methods:* generalization, comparison, dialectical-materialistic theory of knowledge, questionnaire survey, expert assessment, statistical analysis, comparative-legal method. *Results:* our proposals for changing the current legislation will help to enhance the performance of probation inspectorates in their work related to the execution of sentences in the form of correctional labor as a real and in-demand alternative to incarceration. *Conclusions:* main reasons for insufficient labor involvement of convicts sentenced to correctional works are as follows: probation inspectorates and territorial bodies of the Federal Penitentiary Service of Russia do not conduct effective preliminary work that would help to create favorable working conditions for the convicts in this category; cooperation of probation inspectorates with municipal authorities at various levels and with regional state authorities is at a low level; as a result, convicts cannot be brought to work in full; there is no legal mechanism to encourage employers to provide jobs to convicts; regional state authorities have yet to introduce appropriate changes to regional legislation so as to reduce the tax on profits of enterprises and organizations that provide jobs for those sentenced to correctional labor; probation inspectorates staff lack initiative with regard to employment quotas in institutions where prisoners work; the personality of a convicted person who is prone to committing crimes and other offenses has not been studied thoroughly. It is obvious that there is a need to develop a mechanism for legal regulation of the functioning of probation inspectorates in the field of execution of sentences in the form of correctional labor.

**Keywords:** probation inspectorate; correctional labor; convict; engagement in labor; quotas; tax benefits; interaction.

12.00.11 – Judicial activities; prosecutor’s activities; human rights and law enforcement activities.

**For citation:** Tarabuev L.N. Some issues in the work of probation inspectorates related to the execution of sentences in the form of correctional labor. *Penitentiary Science*, 2021, vol. 15, no. 1 (53), pp. 185–193. DOI 10.46741/2686-9764-2021-15-1-185-193.

### *Introduction*<sup>1</sup>

The relevance of the research topic considered in our paper is due to the need to bring the functioning of probation inspectorates (hereinafter – PIs) in line with the international and European standards that provide for the legality in the execution of sentences by organizational and legal means. Thus, the scope of application of non-custodial sentences is being expanded

in order to optimize the system of criminal penalties, taking into account the extent of public danger of crimes, the personality of the convict and the need to minimize negative implications of incarceration.

Correctional labor is one of the types of non-custodial punishments. It is applied so as to reduce the total number of persons held in correctional institutions, and it gives citizens who have committed crimes for the first time the opportunity to rehabilitate without incarceration. According to A.A. Ustinov, obvious advantages of the punishment under consideration are as

<sup>1</sup>The article is based on the materials of the author’s Candidate of Sciences (Law) dissertation “Organization and legal basis of the activities of probation inspectorates in the field of execution of sentences in the form of correctional labor”. It is published for the first time.

follows: the ability to preserve or improve the convict's labor skills; economic benefits in the form of financial contributions to the budget; instilling and maintaining labor discipline; preservation of the convict's social connections, the ability to maintain contacts with relatives, marry, raise children, and engage in other socializing activities; absence of negative influence of convicts who are carriers of the criminal subculture, and a much lower degree of the convict's social stigmatization in comparison with incarceration [19, p.338].

The implementation of such an alternative type of punishment as correctional labor is a promising direction for penal policy, which fits smoothly into its humanistic framework [14, p. 121].

Practice shows that this type of punishment is one of the most commonly used in the Russian Federation. This is evidenced by the data of judicial statistics: in 2010, 41,282 people were sentenced to correctional labor, in 2011 – 40,037, in 2012 – 70,400, in 2013 – 75,902, in 2014 – 75,120, in 2015 – 60,794, in 2016 – 51,689, in 2017 – 54,753, in 2018 – 54,747, in 2019 – 50,020. Other widely used types of punishment, as of 2019, are as follows: incarceration – 175 122 people, compulsory labor – 99 652, fine – 74,752, restriction of liberty – 20,420 [3]. Thus, for a fairly long period of time, the indicator of imposing sentences in the form of correctional labor remains consistently high; and by the end of 2019 it ranked fourth among all criminal penalties.

A significant increase in the number of persons sentenced to correctional labor and registered with probation inspectorates occurred after the adoption of Federal Law 420-FZ of December 7, 2011 "On amendments to the Criminal Code of the Russian Federation and certain legislative acts of the Russian Federation" [8], which changed the content of the sentence under consideration. It began to be assigned both to persons who had the main place of work before the conviction, and to those who did not have one.

Courts have not responded adequately to these amendments, especially in cases where the punishment was administered to individuals who had not have a job before the conviction, and the punishment was expected to be served in areas where the convicted person had not resided prior to the court sentence. Thus, in a number of cases, courts assigned correctional labor to persons who do not have an official place of work, or to persons who did not have a permanent place of work for a long time and,

accordingly, did not have a source of income for various reasons (lack of desire to work, alcohol dependence).

Official nationwide statistics of the Federal Penitentiary Service of Russia (hereinafter referred to as FSIN Russia) show the level of involvement of convicts to serve correctional labor within 99% of the total number of persons sentenced to correctional labor. However, such a high rate is not typical for all inspectorates of the territorial bodies of FSIN Russia. According to D.V. Kosolapova, the employment of those sentenced to correctional labor is extremely poorly organized in the Republic of Adygea, Republic of Crimea and the city of Sevastopol, the Belgorod, Tambov, and Magadan oblasts [6].

It is appropriate to note the recent growth in the indicator showing the non-involvement of convicts in correctional labor in the period specified by law: for example, in 2015, according to a summary report on the work of PIs for 2015–2019, the indicator was 73.22, in 2016 – 72.93, in 2017 – 98.26 in 2018 – 151.36, in 2019 – 236.93.

#### *Some issues related to the employment of persons sentenced to correctional labor*

Employment of persons sentenced to correctional labor who do not have the main place of work is possible only at enterprises, institutions and organizations determined by the municipal authorities and agreed upon with the inspectorate, and only at the place of residence of the convict. According to official data, there are not enough such vacancies in municipal enterprises, organizations and institutions, since they are gradually reduced due to the reorganization of housing and communal services, as well as due to the fact that these bodies are required to find additional jobs for another category of persons – those sentenced to compulsory work. In this regard, even one manages to find a job, it will be low-paid. It is noted that in enterprises of a different form of ownership, the employment of persons of this category is also problematic because relations with enterprises, institutions and organizations that are not municipal are built on a contractual basis, that is, the conclusion of a corresponding contract with the management of the organization is required.

Thus, engaging convicts in labor remains the main difficulty in the work of PIs aimed at organizing the execution of the punishment under consideration. This is due to the fact that current organizational and legal framework for the functioning of PIs aimed at engaging per-

sons sentenced to correctional labor in work can hardly be considered sufficiently effective [21, p. 3].

Lack of a job, lack of means of subsistence, inability to fulfill the obligation imposed by the court and compensate for the material damage caused, the need to pay alimony and taxes – these are the main reasons leading to the commission of new crimes [16, p. 437].

In the period from 2014 to 2018, as part of our dissertation research, we surveyed 1,172 employees and senior staff of the PI of the Northwestern, Central, Far Eastern and Southern federal districts. Seventy percent of respondents indicated that enterprises heads refuse to hire this category of convicts, because they do not lack personnel and are not interested in finding employment for people who in most cases do not have the appropriate skills and have a negative attitude toward work [18, p. 57], as well as due to the fact that the administration of organizations in this case will be assigned certain additional duties, for the non-performance of which one or another type of responsibility is provided.

We see a way out of this situation in working out the issues concerning job quotas in enterprises and organizations for persons sentenced to correctional labor. At the regional level, the relevant legislative initiatives were not supported. The main reasons for this situation lie, first of all, in the flaws in federal and local legislation, which is confirmed by the survey data: more than 65% of respondents indicated this fact. It was often due to the fact that, in accordance with Part 1 of Article 39 of the RF Penal Enforcement Code, jobs for serving punishment in the form of correctional labor are determined at the place of residence of the convict by local authorities in coordination with PIs; it is also due to the fact that, in accordance with Part 3 of Article 3 of Federal Law 1032-1 of April 19, 1991 “On employment in the Russian Federation” [9] persons convicted by a court decision to correctional labor cannot be considered unemployed.

Article 5 of the above-mentioned law stipulates that the state policy in the field of promoting employment is aimed at implementing measures that promote the employment of citizens who are experiencing difficulties in finding a job, which include persons released from correctional institutions. This article also involves encouraging employers to maintain existing and create new jobs, primarily for citi-

zens who are experiencing difficulties in finding one. We suggest that the latter should include convicts serving sentences in the form of correctional labor, and thus we may get closer to solving the problems related to their mandatory employment. The issue concerning the measures to encourage employers, for example, the establishment of tax benefits, is being considered by FSIN Russia. For example, in 2018, territorial bodies of FSIN Russia were instructed to cooperate with executive bodies of state power of the subjects of the Russian Federation on the following matters: taking additional measures to provide assistance to the employment of persons sentenced to punishments and other criminal law measures not related to isolation from society; providing tax-related and other benefits to organizations and enterprises engaged in the employment of persons sentenced to correctional labor. This activity of PIs is outlined as a priority in the draft document on the planning of the further development of the penal system – the concept for development of the penal system for the period until 2030.

We share the opinion of R.F. Gallieva that it is long overdue to legislate job quotas for those sentenced to correctional labor, to provide a system of benefits in order to ensure the interest of employers in hiring this category of convicts [2, p. 22], and the results of our study prove this, as well.

Thus, in Zabaikalsky Krai, a 4% reduction in corporate profit tax is provided for organizations designated by local governments as places of serving correctional labor, in order to encourage employers to create jobs for those convicted to correctional labor, to ensure social and labor adaptation of convicts and to repay the damage they inflicted on the state and on injured citizens. The amount of the reduction in corporate profit tax for organizations that have employed persons sentenced to serving correctional labor for the reporting period should not exceed 100% of the salary accrued to persons serving correctional labor [4].

As for reducing the rate of tax on profit for organizations providing jobs to those sentenced to correctional labor, then in accordance with Article 284 of the Tax Code of the Russian Federation, tax rate on the amount of corporate profit tax to be included in the budgets of the constituent entities of the Russian Federation, may be reduced for certain categories of taxpayers by the laws of constituent entities of the

Russian Federation, but may not be less than 13.5%.

According to the analysis of practical experience, we see that approximately 20% of those sentenced to correctional labor, due to their lifestyle, experience serious difficulties in providing the necessary documents for concluding an employment contract with an employer, often they do not have identity documents. When applying to the structural divisions of the Ministry of Internal Affairs of Russia on the issue of obtaining a passport, these persons get a refusal, or the period of registration is unreasonably expanded. The reasons for refusal are most often the absence of registration of the convicted person, and the fact that the documents are received not at the place of registration [5, p. 105].

In this connection it is expedient to issue guidelines for employees of PIs and convicted; the guidelines should state that, according to the Order of the Ministry of Internal Affairs of Russia dated November 13, 2017 "On approving administrative regulations of the Ministry of Internal Affairs of the Russian Federation on the provision of state services for issuing and replacement of passports of the citizen of the Russian Federation confirming the identity of the citizen of the Russian Federation on the territory of the Russian Federation" [13], there is an exhaustive list of grounds for refusal to issue a passport, namely: the person does not have the citizenship of the Russian Federation; the information specified in the application for the issuance of a passport in the prescribed form is false; there is no information about the payment of the state fee. If all required documents are available, then the passport is issued within ten days from the date on which the divisions received all the necessary documents in case of registration of the passport at the place of residence, and in connection with the loss of the passport in case the lost passport was previously issued by the same division; the passport is issued within thirty days from the date on which the divisions received all necessary documents in case of registration of the passport not at the place of residence or in connection with the loss of the passport, if the lost passport was previously issued by another division. We should emphasize that if necessary, for example, in the case of employment of a person sentenced to correctional labor, a temporary identity card of a citizen of the Russian Federation can be issued within the time limits established by law at the request of the

applicant for the period of passport registration. In the same recommendations, it is necessary to explain to convicts and employees of PIs the consequences of the employer's refusal to employ a convicted person sentenced to correctional labor if they lack registration at the place of residence. Thus, Article 3 of the Labor Code of the Russian Federation establishes that everyone has equal opportunities to exercise their labor rights. No one may be restricted in their labor rights and freedoms or receive any benefits, regardless of their place of residence or other circumstances that are not related to the employee's work-related qualities. In addition, according to Article 64 of the RF Labor Code, "any direct or indirect restriction of rights or the establishment of direct or indirect advantages in the employment contract depending on the place of residence (including the presence or absence of registration at the place of residence or staying), as well as other circumstances not related to the qualifications of employees are not allowed". Therefore, if a person believes that they have been discriminated against in the field of work by the employer, they have the right to apply to the court for the restoration of violated rights, compensation for material damage and compensation for moral damage. Employees of the inspectorate, in turn, can send such information to the prosecutor's office for taking measures of the prosecutor's response. Thus, the PI will be able to solve the issue of employment of the convicted person and involve them in serving correctional labor, protect the rights and legitimate interests of the convict and also make an effective educational and preventive impact on the convict. Otherwise, the convicted person will continue to lead a parasitic lifestyle, they will not have an official and permanent source of income, which is quite likely to push them to reoffend after being registered with the PI.

Practice shows that it is often difficult to engage a convict who does not have documents required for employment to the serving of the sentence in the form of correctional labor within 30 days since the sentence was imposed (Part 2 of Article 39 of the RF Penal Enforcement Code) However, PIs are not entitled to take measures against those convicted to correctional labor who have not taken action on the receipt or recovery of the relevant documents, since in accordance with the law the lack of documentation is not a valid reason for non-execution of correctional labor. We find one of the possible solutions to this problem in introducing amend-

ments to Paragraph 2 of Article 39 of the RF Penal Enforcement Code and presenting it as follows: "Probation inspectorates bring those sentenced to correctional labor to the execution of the sentence no later than within 30 days from the date on which the probation inspectorate received the relevant order of the court with a copy of the sentence (ruling, resolution). If the convicted person does not have the necessary documents for employment, then the PI takes measures to facilitate their receiving and sends the convicted person to serve the sentence no later than 50 days from the date on which the probation inspectorate received the relevant court order with a copy of the sentence (ruling, resolution)".

Another option for concluding an employment contract between an employer and a convicted person, if the latter does not have the necessary documents, is to engage the convict in correctional labor only on the basis of a court sentence that has entered into legal force, and registration of the convict with the PI (this possibility was supported by 10% of respondents).

Speaking about the problems of employment of convicts in connection to execution of the punishment under consideration, we cannot but look into the content of Part 4 of Article 40 of the RF Penal Enforcement Code, which states that the convicted person has no right to refuse the job offered to them. At the same time, Part 1 of Article 46 of the RF Penal Enforcement Code does not provide for legal regulation of liability for refusing a job offer, as well as obtaining a PI order for the purpose of employment [17, p. 65].

To eliminate this legal inconsistency, we propose that Part 3 of Article 46 of the RF Penal Enforcement Code should be worded as follows: "The following individuals are considered maliciously evading serving the punishment in the form of correctional labor: the convicted person who has refused the work offered to them, who has committed a repeated violation of the order and conditions of serving the sentence after a written warning has been issued to them for any of the violations specified in part one of this article, as well as the convicted person who has disappeared from his place of residence, whose whereabouts are unknown.»

Under this approach, in case a convict refuses to take the proposed job, they will be found maliciously evading serving the punishment in the form of correctional labor, and the probation inspectorate will send to the court a recommendation to replace correctional work with another form of punishment in accordance with

Part 4 of Article 50 of the RF Criminal Code.

According to the resolution of the Plenum of the Supreme Court of the Russian Federation no. 58 of December 22, 2015 "On the practice of imposing criminal penalties by the courts of the Russian Federation", when deciding whether evasion from serving the sentence in the form of correctional labor is malicious, the courts need to check whether the warnings specified in Part 2 of Article 46 of the RF Penal Enforcement Code and applied to the convict were valid, to investigate the cause of repeated violation of the order and conditions of serving the sentence after the warning was announced to the convict in written form, as well as other circumstances that prove the convict's unwillingness to work (showing up to work in an intoxicated state, absenteeism, dismissal from work, evasion of the obligation to report the change in the place of employment and the place of residence, etc.) [10].

The question concerning the convict's material interest is no less acute. Thus, Federal Law 229-FZ of October 2, 2007 "On enforcement proceedings" [12] provides for the possibility of withholding no more than fifty percent of wages and other income from a debtor citizen. At the same time, the restriction on the amount of deduction from the salary, as well as other income of the debtor citizen, which is established by Part 2 of Article 99 of Federal Law 229-FZ, may not be applied in the recovery of alimony for minor children, compensation for damage caused to health, compensation for damage in connection with the death of the breadwinner and compensation for damage inflicted by a crime. In the cases we listed, the amount of deduction from wages and other income of a debtor citizen can reach 70%, thus the debtor loses all interest in earning money and working. Statistics show that a large number of persons are sentenced to correctional labor under Articles 157, 158 and 161 of the RF Criminal Code [15]. This conviction most often entails the need to pay alimony arrears or compensate for the damage inflicted. Within the framework of the current mechanism for sending convicts to serve punishment in the form of correctional labor, the proposed places for serving sentences are usually low-paid, and therefore not every convict serves correctional labor in full.

The imposition of correctional labor on the convict involves their duty to work at the main place of work or at the places designated by local authorities in coordination with probation inspectorates, but in the area of residence of the

convicted person (Part 1 of Article 50 of the RF Criminal Code).

Consequently, the absence of enterprises, institutions and organizations in some and mostly remote localities makes a court decision practically unenforceable in the case of assigning correctional labor to a convicted person living there and does not allow the convict to exercise their right to work due to the lack of a legal regulation concerning the possibility to find a job on their own in another municipality.

We cannot but agree with M.V. Arzamastsev that the presence of a permanent job significantly affects the rehabilitation of a person who has committed a crime [1, p. 6]. They will be able to provide a decent standard of living for oneself and one's family members and to fulfill the duties assigned by the court related to financial payments if they have a job and develop labor skills. It also leads to the prevention of recidivism.

In our opinion, due to the limited possibility of exercising the right to work in the area of residence by persons sentenced to correctional labor who do not have their main place of work, it is advisable to allow them, in agreement with the supervising inspections, to find a job on their own, outside the area of their residence. It is therefore necessary to amend Part 1 of Article 50 of the RF Criminal Code as follows: "Correctional work may be imposed on the convict who has a primary place of work, and on the convict who has no primary place of work. A convicted person who has a primary place of work serves the sentence in the form of correctional labor at the primary place of work. The convict who has no primary place of work serves the sentence in the form of correctional labor in the places designated by local authorities in coordination with probation inspectorates, but in the area of residence of the convicted person or in places outside the area of residence of the convicted person, in the case of finding employment on their own after the sentence was imposed, but in coordination with the probation inspectorate".

Another important issue that needs to be addressed is the provision of vacations. According to Part 6 of Article 40 of the RF Penal Enforcement Code, during the period of serving correctional labor, an annual paid leave of 18 working days is provided by the administration of the organization in which the convicted person works, in agreement with the PI. The other types of vacation provided for by Russian labor legislation are granted on a general basis. Current regulatory legal acts contain no rules regulating the procedure for accounting for the time

of vacation, except for annual paid leave, in the term of serving a sentence and the procedure for making deductions during this period.

*On the issue of bringing certain categories of convicts to serve their sentences in the form of correctional labor*

The results of our research show that the problem of bringing convicts with disabilities to correctional labor remains very acute from the point of view of organizational and legal support for the activities of PIs. Seventy-five percent of respondents believe that the heads of enterprises and organizations do not comply with the requirements of the legislation, in particular with Federal Law 181-FZ of November 24, 1995 "On social protection of disabled people in the Russian Federation" [11], which obliges them to create or allocate jobs for the employment of disabled people, including those sentenced to correctional labor, in accordance with the quota for hiring this category of persons.

According to the law, federal state authorities and state authorities of the constituent entities of the Russian Federation provide employment guarantees to persons with disabilities by carrying out the following special measures to increase their competitiveness in the labor market:

- establishing a guaranteed number of available jobs for the employment of persons with disabilities in organizations, regardless of the form of ownership;
- stimulating the creation of additional jobs (including special ones) for the employment of persons with disabilities;
- providing job quotas for professions that are most suitable for the employment of disabled people;
- development of rehabilitation programs for the disabled and establishment of working conditions in accordance with them;
- development of entrepreneurial activity of disabled people;
- organization of education, training and advanced training of disabled people in new and in-demand professions.

In accordance with the established quota for the employment of persons with disabilities, employers are obliged to:

- provide jobs for the employment of persons with disabilities;
- create appropriate working conditions in accordance with the individual rehabilitation program of the disabled person.

At the same time, every third expert believes that PI administration does not show initiative in

implementing the requirements of this legislative act; 55% of surveyed staff consider that the factor impeding the timely employment of disabled persons sentenced to correctional labor is the negligence of PI staff in the part concerning the clarification of the list of places where these convicts can serve their punishment in the form of correctional labor, provided that there are appropriate vacancies at enterprises and organizations. Almost every second respondent is sure that when organizing the execution of correctional labor by this category of convicts, the administration of territorial bodies of FSIN Russia does not show sufficient professional perseverance.

State authorities of constituent entities of the Russian Federation in accordance with the legislation have the right to promote the employment of persons with disabilities, among other things by encouraging the creation of specialized jobs for their employment, but the study showed that in half of the cases this issue is not addressed at the regional level.

Despite the decrease in the imposition of sentences in the form of correctional labor by the courts to minors [20 p. 4; 7, p. 120], the problem of serving this sentence by minors remains very acute. In particular, employment causes difficulties, since, as a rule, minors do not have a work specialty. Additionally, labor legislation contains a provision (Article 63 of the RF Labor Code), according to which the employment contract is concluded with the consent of one of the parents and the custody and guardianship agency. In this regard, it is necessary to introduce amendments to Article 50 of the RF Criminal Code so that it would contain conditions for engaging minor convicts in correctional labor.

### *Findings*

Summarizing the above, we can distinguish the following main reasons why those sentenced to correctional labor are insufficiently engaged in it:

- lack of effective preliminary work that would help to create favorable conditions for the organization of convicts' work, both on the part of probation inspectorates and territorial bodies of FSIN Russia;
- low level of interaction of probation inspectorates with municipal authorities of various levels and regional state bodies;
- lack of an organizational and legal mechanism to encourage employers in the field of employment of convicts;
- lack of elaboration at the level of state authorities of RF constituent entities of questions

about the need to amend regional legislation to reduce the profit tax of enterprises and organizations that provide jobs to those sentenced to correctional labor;

- lack of initiative on the part of probation inspectorate staff in working out the issues related to guaranteed quotas of jobs in institutions where convicts work;

- lack of sufficient personnel and modern technological means at probation inspectorate to implement educational and preventive activities aimed at identifying and preventing offenses committed by convicts;

- non-involvement of administrations of organizations, which employ convicts sentenced to correctional labor, from the performance of the statutory duty to assist the probation inspectorate in conducting educational work with convicts (Article 43 of the RF Penal Enforcement Code);

- high work load of PI staff, lack of personnel to address these issues effectively;

- insufficient comprehensive study of the personality of a convicted person who is prone to committing crimes and other offenses. It should be noted many monographic studies proposed to introduce the practice of a pre-trial report, which would give a comprehensive description of the person who committed a crime, and determine the possibility of applying punishment or other criminal law measures not related to isolation from society and the possible methods of influence during the serving of the sentence.

### *Conclusions*

In the science of criminal and penal enforcement law, there is a long-standing discussion about the essence of punishment in the form of correctional labor, primarily about the ratio of labor and punishment in it: some authors see the manifestation of the latter in the mandatory participation of convicts in labor, labor and property restrictions, labor education, the combination of punishment and education, etc. We agree with the researchers who claim that the essence of punishment in the form of correctional labor consists in a combination of punitive and educational elements, which is reflected in the norms of criminal and penal enforcement legislation.

The results of our research indicate that the time is ripe to introduce amendments to the legislative acts concerning the execution of sentences in the form of correctional labor so as to improve the effectiveness of the relevant activities of probation inspectorates.

## REFERENCES

1. Arzamastsev M.V. Determining the place of execution of custodial sentences. *Ugolovnoe pravo=Criminal Law*, 2010, no. 4, pp. 4–7. (In Russ.).
2. Galieva R.F. Legal regulation of the work of persons sentenced to correctional labor. *Ugolovno-isspolnitel'naya sistema: pravo, ekonomika, upravlenie=Penal System: Law, Economics, Management*, 2011, no. 2, pp. 20–25. (In Russ.).
3. *Judicial statistics data. Judicial Department at the Supreme Court of the Russian Federation: official website*. Available at: <http://www.cdep.ru/index.php?id=79&item=4894> (accessed February 12, 2021). (In Russ.).
4. The Legislative Assembly has reduced the profit tax of organizations that employ convicts. *Information Agency "Chita. Ru": official website*. Available at: <http://news.chita.ru/43780/> (accessed January 21, 2021). (In Russ.).
5. Knyazev A.V. Experience of employment of those sentenced to correctional labor in the Ivanovo Oblast. In: *Materialy II Vserossiiskogo soveshchaniya rukovoditelei apparatov po rukovodstvu Ull i zamestitelei nachal'nikov territorial'nykh organov FSIN Rossii, kuriruyushchikh ikh deyatel'nost', po itogam raboty sluzhby ispolneniya nakazanii, ne svyazannykh s lisheniems vobody, v 2007 godu izadachakh, stoyashchikh pered sluzhboi na 2008–2009 gody (Ufa, 24–25 aprelya 2008 g.)* [Proceedings of the 2nd all-Russian meeting of heads of agencies for managing probation inspectorates and deputy heads of territorial bodies of the Federal Penitentiary Service of Russia in charge of their activities, on the results of the work of penal services not related to incarceration in 2007 and the challenges that the service is facing, 2008–2009 (Ufa, April 24–25, 2008)]. Ufa: izdatel'stvo, 2008. Pp. 105–110. (In Russ.).
6. Kosolapova D.V. On the issue of improving the legal regulation of activity of probation inspectorates related to engaging the prisoners sentenced to compulsory and correctional labor. *Novainfo*, 2015, no. 34-4. (In Russ.).
7. Lyadov E.V. Improving the normative regulation of the application of criminal punishment in the form of correctional labor. In: *Ugolovno-isspolnitel'naya sistema na sovremennoy etape i perspektivy ee razvitiya: sbornik tezisov vystuplenii i dokladov uchastnikov Mezhdunarodnoi nauchno-prakticheskoi konferentsii (Ryazan', 18–19 noyabrya 2020 g.)* [The penal system at the present stage and the prospects for its development: collection of abstracts of speeches and reports of participants of the International Scientific and Practical Conference (Ryazan, November 18–19, 2020)]. In 6 volumes. Volume 1. Ryazan: Akademiya FSIN Rossii, 2020. Pp. 120–125. (In Russ.).
8. On amendments to the Criminal Code of the Russian Federation and certain legislative acts of the Russian Federation: Federal Law 420-FZ of December 7, 2011. *Rossiiskaya gazeta=Russian Newspaper*, 2011, December 9; 2016, July 8. (In Russ.).
9. On employment of the population in the Russian Federation: Law of the Russian Federation no. 1032-1 of April 19, 1991. *Rossiiskaya gazeta=Russian Newspaper*, 1996, May 6; 2020, December 11. (In Russ.).
10. On the practice of imposing criminal penalties by the courts of the Russian Federation: Resolution of the Plenum of the Supreme Court of the Russian Federation no. 58 of December 22, 2015. *Rossiiskaya gazeta=Russian Newspaper*, 2015, December 29. (In Russ.).
11. On social protection of disabled persons in the Russian Federation: Federal Law 181-FZ of November 24, 1995. *Rossiiskaya gazeta=Russian Newspaper*, 1995, December 2; 2021, January 11.
12. On enforcement proceedings: Federal Law 229-FZ of October 2, 2007. *Rossiiskaya gazeta=Russian Newspaper*, 2007, October 6; 2021, January 11. (In Russ.).
13. On approving the administrative regulations of the Ministry of Internal Affairs of the Russian Federation on the provision of state services for issuing and replacement of passports of the citizen of the Russian Federation, the identity of the citizen of the Russian Federation on the territory of the Russian Federation: order of the Ministry of Internal Affairs of Russia no. 851 of November 13, 2017. *Official Internet portal of legal information*. Available at: <http://www.pravo.gov.ru>.
14. Ryazanov V.V., Krivosheev N.A., Vladimirova O.A. On the mechanism for execution of alternative types of criminal penalties in Russia on the example of compulsory and correctional work. In: *Problemy i perspektivy razvitiya ugolovno-isspolnitel'noi sistemy Rossii na sovremennoy etape: materialy Vserossiiskoi nauchnoi konferentsii ad'yunktov, aspirantov, kursantov i studentov s mezhdunarodnym uchastiem (24 aprelya 2020 g.)* [Problems and prospects of development of the penal system of Russia at the present stage: proceedings of the all-Russian scientific conference of adjuncts, postgraduates, cadets and students with international participation (April 24, 2020)]. In three parts. Part 3. Samara: Samarskiyuridicheskiy institut FSIN Rossii, 2020. Pp. 118–121. (In Russ.).
15. Summary statistical data on the state of criminal records in Russia for the 1st half of 2020 no. 10.1 "A report on the number of persons brought to criminal responsibility and types of criminal punishment". *Judicial Department at the Supreme Court of the Russian Federation: official website*. Available at: <http://www.cdep.ru/index.php?id=79&item=5460> (accessed January 21, 2021). (In Russ.).
16. Tarabuev L.N., Solov'eva N.N. To the question of the execution of punishment in the form of correctional labor. In: *Vuzovskaya nauka – regionu: materialy XIV Vserossiiskoi nauchnoi konferentsii* [University science – to the region: proceedings of the 14th all-Russian scientific conference]. Vologda: VoGU, 2016. Pp. 436–438. (In Russ.).
17. Tarabuev L.N., Krasotkin P.N. Some questions of the practice of execution of punishment in the form of correctional labor. *Vestnik instituta: prestuplenie, nakazanie, ispravlenie=Institute Bulletin: Crime, Punishment, Correction*, 2016, no. 1 (33), pp. 62–66. (In Russ.).
18. Tarabuev L.N. *Organizatsiya i pravovye osnovy deyatel'nosti ugolovno-isspolnitel'nykh inspektsii po ispolneniyu nakazaniya v vide ispravitel'nykh rabot: dissertatsiya na soiskanie uchenoi stepeni kandidata yuridicheskikh nauk* [Organization and legal bases of the activities of probation inspectorates for the execution of punishment in the form of correctional labor: Candidate of Sciences (Law) dissertation]. Rostov-on-Don, 2018. 253 p.
19. Ustinov A.A. *Punishments in the form of compulsory work and correctional work: problems of legal regulation*. In: *IV Mezhdunarodnyy penitentsiarnyy forum "Prestuplenie, nakazanie, ispravlenie" (k 140-letiyu ugolovno-isspolnitel'noi sistemy Rossii 85-letiyu Akademii FSIN Rossii): sbornik tezisov vystuplenii i dokladov uchastnikov (g. Ryazan', 20–22 noyabrya 2019 g.)* [4th international penitentiary forum "Crime, punishment, correction" (to the 140th anniversary of the penal system of Russia and the 85th anniversary of the Academy of the Federal Penitentiary Service of Russia): collection of abstracts of speeches and reports of participants (Ryazan, November 20–22, 2019)]. In 10 volumes. Volume 3. Ryazan: Akademiya FSIN Rossii, 2019. Pp. 338–343. (In Russ.).
20. Khismatullina L., Safarov V. Problems of the imposition and implementation of correctional work in relation to minors. *Modern Science*, 2020, no. 5-2, pp. 226–230. (In Russ.).
21. Chernysheva D.V. *Organizatsionnyye pravovye osnovy deyatel'nosti ugolovno-isspolnitel'nykh inspektsii po privlecheniyu osuzhdennykh k otbyvaniyu obyazatel'nykh ispravitel'nykh rabot: dissertatsiya na soiskanie uchenoi stepeni kandidata*

---

*yuridicheskikh nauk* [Organizational and legal bases of activity of probation inspectorates to engage convicts sentenced to compulsory and correctional work: Candidate of Sciences (Law) dissertation]. Ryazan, 2010. 225 p.

#### INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

**LEONID N. TARABUEV** – Candidate of Sciences (Law), senior lecturer at the Department of Combat and Tactical-Special Training of the Faculty of Engineering and Economics, Vologda Institute of Law and Economics of FSIN Russia, Vologda, Russian Federation. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-3372-9810>, e-mail: tarabuev@list.ru

*Received January 12, 2021*

---



## Russian Law Enforcement Intelligence-Gathering Legislation: Problems and Ways to Address Them, Taking into Account the Experience of Some CIS Countries

**ALEKSEI V. AGARKOV**

Vladimir Law Institute of the Federal Penitentiary Service of Russia, Vladimir, Russian Federation

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-5326-9757>, e-mail: oper72.kum@mail.ru

**Abstract.** *Introduction:* law enforcement practice and scientific research in the field of the theory of intelligence-gathering activities prove that current Russian intelligence-gathering legislation contains quite a few legal gaps and contradictions. The article provides a scientific analysis of a number of problematic issues concerning legal regulation of intelligence-gathering activities conducted in the Russian Federation, with an emphasis on the functioning of operational units of the penal system of the Russian Federation. *Aim:* to work out proposals to improve national intelligence-gathering legislation by reviewing intelligence-gathering legislation of CIS countries, analyzing the works of scientists on the theory of intelligence-gathering activities and regulatory framework for the work of operational units. *Methods:* comparative legal method, theoretical methods of formal and dialectical logic, specific scientific methods: legal-dogmatic method, interpretation of legal norms. *Results:* the article considers the inconsistency between the purpose of intelligence-gathering activities enacted in law and both the law enforcement practice and its legally defined tasks, the absence of a number of significant tasks, as well as the grounds for conducting intelligence-gathering activities by operational units of the penal system, the lack of legal regulation of the content of intelligence-gathering activities and their procedure. To prove the existence of these shortcomings, we analyze the most common intelligence-gathering measures such as questioning and inquiries. Having studied intelligence-gathering laws of several CIS countries we found some norms regulating intelligence-gathering activities in the penitentiary system, the use of which, in our opinion, is possible in Russian context. Based on this, we make proposals to improve legal regulation of intelligence-gathering activities, in particular, by disclosing the concept of each intelligence-gathering activity in the norms of intelligence-gathering law. *Conclusions:* the article develops and substantiates proposals for improving Russia's intelligence-gathering law and concludes that it is necessary to transform fundamentally the legislative regulation of intelligence-gathering activities in Russia by adopting the appropriate code.

**Keywords:** intelligence-gathering activities; intelligence-gathering measures; shortcomings; problems; intelligence-gathering law; theory of intelligence-gathering activities; intelligence-gathering code.

12.00.12 – Criminalistics; forensic activities; intelligence-gathering activities.

**For citation:** Agarkov A.V. Russian law enforcement intelligence-gathering legislation: problems and ways to address them, taking into account the experience of some CIS countries. *Penitentiary Science*, 2021, vol. 15, no. 1 (53), pp. 194–201. DOI 10.46741/2686-9764-2021-15-1-194-201.

### *Introduction*

Many scientific works point out that current intelligence-gathering legislation has its flaws, among other things in the regulation of the foundations of intelligence-gathering activities (hereinafter also referred to as IGAs) – the implementation of intelligence-gathering measures (hereinafter also referred to as IGMs) [1; 2; 3; 17]. Scientists suggest what should be done to

improve intelligence-gathering law, but unfortunately their suggestions do not find legislative support. In 2015 an attempt was made to radically resolve the existing situation by adopting a new federal law – the intelligence-gathering code [7], but due to certain flaws in its draft version, the initiative was rejected at the stage of coordination with the interested ministries and departments – subjects of intelligence-gathering activities.

Based on the above, we consider it appropriate to embark on a brief analysis of major issues in intelligence-gathering legislation, considering these issues in relation to the activities of operational units of the penal system of the Russian Federation (hereinafter – RF penal system). First of all, we need to identify a terminological problem, the existence of which may affect the results of the court's legal assessment of the results of intelligence-gathering activities. We are talking about spelling. Unfortunately, even this aspect has difficulties that can cause legal implications. As we know, Federal Law 144-FZ of August 12, 1995 "On intelligence-gathering activities" [Russian: "Об оперативно-розыскной деятельности"] (hereinafter – Federal Law "on IGAs") contains the fundamental notion "оперативно-розыскная деятельность" [intelligence-gathering activities] in which the word "розыскная" is spelled with an "o". The specified variant of spelling is traditional and is used in all scientific and educational literature on IGAs published before the beginning of the 21st century. At the same time, in 2006, editor-in-chief of the journal *Operativnik* (syshchik) [Field Investigator (Detective)] Professor A.Yu. Shumilov, answering readers' questions, published an explanation of the reference service of the Russian language, according to which the spelling "розыскной" (with an "a") has been determined as normative by the Russian Spelling Dictionary of 1999 and by the Comprehensive Explanatory Dictionary of the Russian Language of 2001. One should spell the words "розыскной", "розыскник", "оперативно-розыскной" etc. with an "a". This publication initiated broad discussions among lawyers who were divided into supporters of the traditional spelling and the new version. The problem was complicated by the fact that the legislator retained the traditional spelling in the Federal Law "On IGAs" and began to use the new spelling in other laws. Thus, Article 12 of Federal Law 3-FZ of February 7, 2011 "On the Police" provides for the duty of the police to "carry out intelligence-gathering activities", where "intelligence-gathering activities" is spelled "оперативно-розыскная деятельность" with an "a" in the word "розыскная". Moreover, in 2014, Article 65 of Federal Law 229-FZ of October 2, 2007 "On Enforcement Proceedings" was supplemented by Part 1.1, which contained the term "исполнительно-розыскные действия" where the word "розыскные" was spelled with an "a". We consider it necessary to explain our own viewpoint on the correctness of spelling of this

word: based on the opinions of experts in the field of both the Russian language [10] and jurisprudence [19] we consider the spelling "оперативно-розыскной" (with an "a") preferable, but it is possible to use it only after appropriate amendments have been made to the Federal Law "On IGAs".

*Problematic issues of modern legislative regulation of the goals and objectives of intelligence-gathering activities*

The main postulate of modern intelligence-gathering activities is their goal, which is defined in Article 1 of the Federal Law "On IGAs"; the goal is to protect a person and a citizen, society and the state from criminal encroachments. Analyzing other norms of the Federal Law "On IGAs", as well as the current practice of operational units, we have to state that the modern purpose of IGAs is much broader than the specified one. Thus, a thorough study of Article 2 of the Federal Law "On IGAs" entitled "Tasks of intelligence-gathering activities" gives us, in addition to tasks related to combating crime, the search for missing persons, obtaining information about events or actions (omissions) that pose a threat to the security of the Russian Federation, the establishment of property subject to confiscation. We emphasize that we have no doubt about the importance and significance of these tasks, but we cannot help but point out the discrepancy we have identified.

Thus, considering the legislative regulation of the problems of modern intelligence-gathering activities in the Russian Federation, we should note that the list specified in Article 2 of the Federal Law "On IGAs", not only reflects actual law enforcement practice approved by courts' rulings, but also contradicts several articles of the Federal Law "On IGAs" and other effective federal laws. We consider it appropriate to emphasize once again that the above list is concise and it includes tasks aimed at combating crime, searching for different categories of persons (among which, however, there are no convicts), gathering information about the events or actions (omissions) that pose a threat to Russia's security, as well as the task of establishing the property that is subject to confiscation, the last task being uncommon for most law enforcement agencies.

Substantiating the above theses, we find it necessary to touch upon the following aspects. First, the grounds for conducting intelligence-gathering activities, given in Article 7 of the Federal Law "On IGAs", are much broader than these tasks and include grounds that are actu-

ally related to the listed tasks, and those that go beyond them. So, in our opinion, the grounds provided for in Parts 2 and 3 of Article 7 of the Federal Law "On IGAs" do not correspond to Article 2 of the Federal Law "On IGAs". They deal with intelligence-gathering verification work, which consists in collecting information about the reliability of various categories of persons, as well as checking the information provided by citizens who are filling the positions or applying for a number of positions in the state, municipal and other services.

Another problem, in our opinion, lies in the contradiction between the Federal Law "On IGAs" and Article 84 of the RF Penal Enforcement Code that sets forth the tasks of intelligence-gathering activities in correctional institutions. We think that significant differences from the Federal Law "On IGAs" contain the problem of ensuring personal safety of various categories of persons, combating violations of the prison regime, and search for escaped convicts. At the same time, we should emphasize that violations of the established procedure for serving a sentence are not crimes, therefore, the task of combating them is not provided for in Articles 1, 2, 7 of the Federal Law "On IGAs", which makes it impossible to conduct intelligence-gathering measures to address this task. Thus, there is a situation in which there is a "target" (violations of the established order of serving a sentence), there is a need to "fire" (Article 84 of the RF Penal Enforcement Code), there is a "weapon" (IGAs), but there is no "ammunition" (reasons to conduct IGMs).

The opinion about the need to eliminate this shortcoming was formed by a number of scientists who study intelligence-gathering problems. This issue is not new: back in 1994, N.N. Vasil'ev and A.F. Kvasha wrote about it, proposing to supplement Article 7 of the Federal Law "On IGAs" with a part that establishes such a basis for conducting intelligence-gathering activities as the need to obtain information, the use of which ensures legal order and legality in penitentiary institutions; Professor K.K. Goryainov spoke about it in 2006, [4]; in 2012, Professor V.M. Atmazhitov pointed out that "combating crime is indeed the most important, but not the only component of the goal of such activities. In the process of their implementation, tasks that go beyond the direct fight against crime are often solved as well. Such tasks, in particular, include ... maintaining the regime established by the penal enforcement legislation in correctional institutions..." [2]. However, the

situation has not changed over the years. Thus, we can say that at present, with regard to the legal framework for the activities of operational units of the penal system, there is a situation where there is a task, but there is no legislatively defined mechanism to address the task.

Moreover, a similar problem arises in the implementation of the provisions of Article 18.1 of the RF Penal Enforcement Code; according to this article, IGAs in the execution of non-custodial sentences are conducted by operational units of the RF penal system on their own or in cooperation with other actors of IGAs, and the search for those who evade such punishment is conducted by operational units of the RF penal system. Based on the absence of other norms, in accordance with the Federal Law "On IGAs", it is obvious that IGAs in relation to this category of convicts can be carried out only to detect, prevent and solve crimes; as for the evasion of a convict from serving the main non-custodial sentence, it is not considered a crime. The exception, in accordance with Article 314 of the RF Criminal Code, is malicious evasion from serving a custodial sentence.

Exploring ways to solve this problem, we decided to turn to the intelligence-gathering legislation of a number of CIS countries, since after the collapse of the USSR the constituent republics each went their own way in the field of legislative regulation of IGAs, having gained noteworthy experience.

Considering the norms of the Law of the Republic of Kazakhstan dated September 15, 1994 No. 154-XIII "On intelligence-gathering activities", we find that the tasks of IGAs in this country are much broader than those provided for by Russian intelligence-gathering law, and they are aimed not only at combating crime. Thus, one of their tasks is to ensure the observance of the established regime and security of individuals in penitentiary institutions. In addition, a positive aspect of Kazakh intelligence-gathering legislation is that it contains such tasks that in Russia are either enshrined in laws other than the Federal Law "On IGAs" (for example, ensuring the safety of convicts), or are not regulated at all (ensuring the protection of state or other legally protected secrets, including commercial ones, etc.) [9].

The tasks defined by intelligence-gathering legislation of the Republic of Belarus also deserve our attention. In contrast to similar Russian norms, they provide for the following aspects that are relevant in Russia as well: searching for convicts, identifying unidentified

corpses, establishing personal data of citizens who cannot provide information about themselves, ensuring the safety of confidants, their relatives, and other citizens in accordance with the law, carrying out intelligence-gathering verification work mentioned above, as well as protecting state secrets [8]. What we have said above proves that Belarusian law provides for tasks that are largely related to the grounds for conducting an IGMs contained in the Federal Law "On IGAs", but are not included in the list of tasks that IGAs in Russia are dealing with. At the same time, the Belarusian lawmaker does not legally define the task of IGAs to ensure the established regime in correctional facilities.

We have analyzed intelligence-gathering legislation of the Republic of Azerbaijan, Republic of Kyrgyzstan, Republic of Moldova, Republic of Tajikistan and we have found out that the lists of IGAs tasks set by the relevant laws are somewhat broader than those in Russia: in most cases, they include searching for missing citizens, protection of the state border, countering the intelligence and subversive activities of special services of foreign countries, etc. However, the task of ensuring the established regime in correctional institutions is not contained in intelligence-gathering legislation of these countries (with the exception of the law "On IGAs" of the Republic of Armenia, under which one of the aims of IGAs is protection from *illegal* (emphasis added. – A. A.) encroachments, and one of their tasks<sup>1</sup> is to ensure smooth operation of penal institutions").

#### *Gaps in the legal regulation of intelligence-gathering activities*

Continuing the analysis of the norms of current intelligence-gathering law, we cannot but look into the provisions of Article 6 "Intelligence-gathering measures" of the Federal Law "On IGAs". Part 1 contains an exhaustive list of IGMs that are allowed to be conducted in the Russian Federation, but it does not include either the concept of an intelligence-gathering measure or the interpretation of the content of the listed IGMs. As a result, one gets an opportunity to interpret the law "On the IGAs" arbitrarily in terms of understanding ways to implement IGAs, as in accordance with Article 1 of the Federal

Law "On IGAs" IGAs are implemented by carrying out IGMs. I.D. Shatokhin and A.E. Chechetin point out that one of the common problems raised in citizens' appeals to the Constitutional Court of the Russian Federation is the uncertainty of the rules governing the conduct of the IGMs, primarily Article 6 of the Federal Law "On IGAs" [15, p. 64].

Speaking about intelligence-gathering legislation of CIS countries we note that the laws of Kazakhstan and Tajikistan disclose the content of each IGM in Article 1, which provides definitions of the main concepts (we note that, in our opinion, a similar article would be very much in demand in Russian intelligence-gathering law). The law "On intelligence-gathering activities" of the Republic of Kyrgyzstan defines the basic concepts, including the content of IGMs, in Article 2. The laws "On intelligence-gathering activities" of the Republic of Armenia and Republic of Belarus reveal the content of IGMs in the corresponding norms dealing with IGMs.

The problem concerning the absence of legislative definitions of IGMs has been repeatedly raised in the scientific press [13; 20]; however, despite this, the legislator ignores it. We note that the complete lack of regulation of IGMs entails questions that are answered exclusively by law enforcement and judicial practice; this cannot be permissible in such a significant area, which is associated, among other things, with the restriction of human and civil rights and freedoms.

When studying the IGM such as questioning, which goes first in Part 1 of Article 6 of the Federal Law "On IGAs", the following questions arise: is it possible to conduct a questioning without the consent of the interviewee? is it necessary to explain to the interviewee the content of Article 51 of the Constitution of the Russian Federation? should the participation of a lawyer (defender) be ensured if the interviewee insists on their participation? is it possible to use the results of a questioning as evidence in criminal proceedings? In addition, we should recall that IGAs, according to Article 1 of the Federal Law "On IGAs", can be carried out publicly and secretly, and therefore we shall supplement the list with the following question: is it possible to conduct a questioning indirectly? This problem is not far-fetched, but has a direct practical significance, since in the modern world both video communication and the exchange of text and image messages using special computer programs (Skype, Zoom, Viber, WhatsApp, etc.) are possible. Thus, is real-time text messaging

<sup>1</sup> Article 4 of the law "On intelligence-gathering activities" of the Republic of Armenia is headlined "The goals of intelligence-gathering activities". However, given that the goal is formulated in Article 3 of the law under consideration, and that Article 4 includes 16 items, and taking into account possible inaccuracies of translation, we considered it permissible to use (similar to Russian intelligence-gathering law) a more accurate term such as "tasks".

a questioning? with pauses between lines of up to several hours? does one of the interviewees have the right to provide the materials of such a questioning as evidence, without having a court decision to conduct the questioning?

Once again, we emphasize that in answering these questions, we only express the author's point of view, whereas, in our opinion, comprehensive conclusions on this issue should be contained in intelligence-gathering legislation. So, we believe that conducting a public questioning is possible only with the consent of the interviewee, expressed orally or in writing. At the same time, Article 51 of the Constitution of the Russian Federation must be explained to the interviewee, but only if the questioning is conducted without encoding the purpose and is made out by a written explanation of the person or recorded using video and audio equipment. Only if these conditions are met, in our opinion, the questioning materials can be subsequently used in criminal proceedings. If the interviewee insists on the participation of a lawyer (defender) in the interview, then this participation should be ensured, as well as in cases that do not involve the introduction of the results of a questioning in the criminal procedure (only at the initiative of the interviewee). Answering the next question, we should repeat that due to the development of communication technologies it is currently unacceptable to reduce the questioning only to a conversation (and even more so to a direct conversation), based on the understanding of conversation as interpersonal speech communication. In this case, such forms of communication as dialogues conducted using social media, e-mail, text messaging, specialized computer programs that provide visual and auditory communication of interlocutors who are at different places, as well as other forms of communication that enable written communication of users, remain outside the field outlined by many existing definitions of the questioning in the scientific literature. As for the use of the materials of an indirect questioning as evidence, it should be recognized that in the absence of a written consent of the interviewee, it is currently necessary to obtain a court decision to conduct it (no matter how unusual this may sound for law enforcers). The problem is that, in accordance with the decision of the Constitutional Court of the Russian Federation, "any information transmitted, stored and established with the help of telephone equipment is considered to be information constituting... the secret of telephone conversations" [11]. Given

that the vast majority of so-called messengers are used on devices that are used for telephone conversations, we come to the conclusion that the content of such a questioning is the secret of telephone conversations. At the same time, we point out that the possibility of using as evidence the results of the survey, including an indirect survey and a survey conducted by an operational officer without disclosing the affiliation with operational units, should be enacted in intelligence-gathering law.

Many questions arise when analyzing the content of the next IGM, making inquiries, contained in the Federal Law "On IGAs". The main ones are: how to understand the content of this measure? What legally establishes the duty of officials and citizens to respond to the requests of the subjects of IGAs? is a court order required to request information from banking organizations, healthcare institutions, notaries, tax authorities, or to study information contained in social media profiles with restricted access (and is this part of the IGM under consideration)?

Let us try and answer these questions. So, in our opinion, making inquiries is the study of operational information obtained in three ways, two of which can be considered classic due to their constant mention in the scientific literature: the study of information carriers to which there is permanent or temporary access, and sending requests to citizens and organizations. It should be particularly noted that this form was indirectly defined in Article 12.1 of the Federal Law "On IGAs", the content of which will be discussed below. At the same time, we would like to emphasize once again that our time is a time of constant technological progress, and domestic legislation and departmental acts do not always keep pace with it. Based on the above, we consider it necessary to highlight another form of conducting IGMs – the use of search queries in various electronic information networks, primarily on the Internet. The World Wide Web is a repository of a huge amount of data, access to which is a matter of skill and technology. At the same time, in our opinion, the use of technical and software tools to access a social media profile that is closed to all users forms part of a different IGM – obtaining computer information, for which judicial authorization is required.

Continuing the analysis of legal issues of making inquiries, we should point out the existing legal conflict. On the one hand, Article 8 headlined "Conditions for conducting intelligence-gathering activities" in the Federal Law

“On IGAs” provides an exhaustive list of citizens’ rights that may be restricted in the course of IGAs: the secrecy of correspondence, telephone conversations, postal, telegraph and other communications, the right to inviolability of the home. However, Part 5 of Article 26 “Banking secrecy” of Federal Law 395-1 dated December 2, 1990 “On banks and banking activities” contains an instruction that “certificates on transactions and accounts of legal entities and individual entrepreneurs, on transactions, accounts and deposits of individuals are issued on the basis of a *court decision* (emphasis added – A. A.) by a credit institution to officials of bodies authorized to carry out intelligence-gathering activities<sup>1</sup> while performing their functions of detecting, preventing and combating crimes”. According to the analysis of this norm we see that these data can only be provided if one of the four objectives of Article 2 of the Federal law “On IGAs” are solved, and are not provided if other problems are addressed, for example, the task of operational units of the penal system to combat violations of prison regime. The resolution of the existing conflict, in our opinion, is possible only by changing the norms of intelligence-gathering law. As for the legal regime of access to other closed information that constitutes medical, tax, notary and other types of secrets provided for by domestic legislation, its absence indicates the existence of a legal gap that can be eliminated only by making amendments to intelligence-gathering law. At the same time, to date, operational units mostly have access to this information, which is provided depending on the practice that has developed in a particular region.

We find it necessary to highlight one more significant aspect: Russian legislation does not contain sanctions for violating the norms of the Federal Law “On IGAs”. Officials who violate this law are subject to disciplinary liability or criminal prosecution (if the action contains its own components of the crime), whereas citizens in the same situation cannot be held liable; it indicates voluntary action of the latter in the field of intelligence-gathering relations. In this regard, the ban on disclosure of information on the implementation of intelligence-gathering activities introduced by the legislator on December 30, 2020 (Article 12.1 of the Federal Law “On IGAs”) is somewhat unjustified from a legal point of view: “The information contained in inquiries sent to citizens and organizations in

the process of carrying out intelligence-gathering activities is not subject to disclosure”<sup>2</sup>. Moreover, due to the lack of a definition of the IGM such as “making inquiries” (and, possibly, at the will of the legislator), there is no obligation for citizens and organizations to respond to requests received from operational units.

Unfortunately, when considering each IGM, we can single out numerous legal issues, and therefore, having demonstrated this by two examples, we consider it necessary to draw the reader’s attention to another important aspect from the point of view of ensuring human and civil rights and freedoms – coercion during IGMs. Like some of the others listed above, this issue has been repeatedly raised by various scientists [5; 12, p. 62; 14; 18, p. 106], but has not found its legislative consolidation. The problem is the following: the number of law enforcers, pursuant to the provisions of Article 1 of the Federal Law “On IGAs” that states that IGAs may be conducted publicly and privately, organize transparent IGMs (of course, without the consent of the persons in respect of whom the IGMs are conducted). In some cases, this involves certain members of the public who perform the function of witnesses not provided for by the Federal Law “On IGAs”. The regulation contained in Part 2 of Article 15 of the Federal Law “On IGAs” provides for the procedure for registration of documents, objects, and materials seized during a public IGM, which allowed not only law enforcement officers, but also some scientists [16] to come to the conclusion on the legality of these actions. As a result, the investigative actions provided for by criminal procedure law are replaced by a surrogate that does not meet the requirements of legality. At the same time, it must be stated that the court does not prohibit this activity, but even accepts the information obtained in this way as evidence. We categorically reject this practice, agreeing with the unequivocally expressed position of professors A.E. Chechetin [14] and V.K. Znikin [5]: public IGMs cannot and should not replace investigative actions.

However, there may be cases in which it is necessary to conduct public IGMs, including those with the seizure of something. In our opinion, this is possible in two ways: if there is an unambiguous consent of the person or if a court order is obtained. In both situations, the rule of law requires the participation of individuals who can later testify in court about what they

<sup>1</sup> In Federal Law 395-1 dated December 2, 1990, the word “розыскной” and its derivatives are also spelled with an “o”.

<sup>2</sup> Provided that they do not contain information that constitutes a state secret.

saw and heard during the IGM. As already noted, current intelligence-gathering law does not provide for such participation, so law enforcers refer to these persons in different ways: present persons, members of the public, etc. We believe that it is necessary to legally define their status and functions when conducting public IGMs.

### Findings

Summarizing all of the above, we note the following. Having analyzed the works of other researchers and on the basis of our own works, we identify only some of the problems in current intelligence-gathering law. Obviously, it is impossible to eliminate them by making one-time changes to the current Federal Law "On IGAs"; this work requires a comprehensive scientific approach to the development and adoption of a new law that would regulate numerous aspects of intelligence-gathering activities, without interfering with its tactics. Here it is necessary to maintain a balance of interests, on the one hand, making sure that law enforcement practice complies with the principles of legality and respect for human and civil rights and freedoms stated in the Constitution of the Russian Federation and the Federal Law "On IGAs" on the other hand; on the other hand – without depriving operational units of the opportunity to use intelligence-gathering forces, means and methods, and legally obtain evidence for subsequent use in criminal proceedings.

It seems that this can only be done through the development and adoption of a new law – the intelligence-gathering code. Such an attempt has already been made by Professor V.F. Lugovik [7]. The draft code he worked out was submitted to the State Duma of the Russian Federation, but it did not find support from the ministries and departments authorized to implement IGAs.

After conducting a subjective analysis of the current state of investigative legislation

we consider it possible to define the following negative trend: scientists, including those with significant expertise and authority, identify, substantiate and reflect important problems of legislative regulation of IGAs in the scientific literature. Moreover, in the course of scholarly debate, they develop meaningful solutions to the identified problems, which are published in professional journals. However, the legislator ignores these works, and the changes the legislator makes, as well as the strategy for developing intelligence-gathering law, are not made on a wide-scale basis and are closed from the scientific community. Thus, there is a gap between science and legislative practice, the lack of demand for existing scientific developments, which in the current conditions seems unacceptable.

### Conclusions

Based on all of the above, using both the experience of intelligence-gathering legislation of CIS countries and the scientific works published earlier by various scientists, we consider it possible to assert that there is a need to significantly improve Russian intelligence-gathering law, primarily in terms of regulating intelligence-gathering activities. It seems that the main focus of this work should be based on the experience of intelligence-gathering activities, the results of prosecutor's inspections of their legality, the position of the courts in cases using the results of investigative activities, recent scientific developments in the field of legal regulation of IGAs, taking into account foreign experience.

We note that we do not in any way claim that our reasoning is peremptory. At the same time, once again drawing attention to the problems raised in this publication, we hope for the possibility of introducing long-overdue changes to Russian intelligence-gathering law.

## REFERENCES

1. Atmazhitov V.M., Bobrov V.G. *O zakonodatel'nom regulirovanii operativno-rozysknoideyatel'nosti: nauchnyi doklad* [On the legislative regulation of intelligence-gathering activities: a scientific report]. Moscow: ID Shumilova I.I., 2003. 23 p.
2. Atmazhitov V.M. On the nature and legal basis of intelligence-gathering activities: a scientific report. In: *Konstitutsionno-pravovye problemy operativno-rozysknoi deyatel'nosti: sbornik materialov Vserossiiskogo kruglogo stola (3 noyabrya 2011 g.)* [Constitutional and legal problems of intelligence-gathering activities: proceedings of the all-Russian round table (November 3, 2011)]. Compiled by K.B. Kalinovskii. Moscow: Petropolis, 2012. Pp. 69–86. (In Russ.).
3. Bobrov V.G. On some issues of legislative regulation of intelligence-gathering activities. *Politseiskoe pravo=Police Law*, 2005, no. 2, pp. 75–83. (In Russ.).
4. Goryainov K.K. Some directions of development of intelligence-gathering activities in the penal system. *Operativnik (syshchik)=Field Investigator (Detective)*, 2006, no. 1 (6), pp. 17–20. (In Russ.).
5. Znikin V.K. Public intelligence-gathering measure cannot be an investigative action. *Vestnik Kuzbasskogo instituta=Bulletin of the Kuzbass Institute*, 2019, no. 4 (41), pp. 142–146. (In Russ.).
6. Kvasha Yu.F., Vasil'ev N.N. *Osnovnye napravleniya (kontseptsiya) operativno-rozysknoi deyatel'nosti operativnykh podrazdelenii organov i uchrezhdenii, ispolnyayushchikh ugovnyye nakazaniya: uchebno-metodicheskie materialy po kursu "Organizatsiya i taktika ORDorganov, ispolnyayushchikh nakazaniya"* [The main directions (concept) of intelligence-

- gathering activities of operational divisions of bodies and institutions executing criminal punishments: educational and methodological materials for the course "Organization and tactics of IGAs of bodies executing punishments]. Moscow: Akademiya MVD Rossii, 1994. Pp. 22–23.
7. Lugovik V.F. The intelligence-gathering code of the Russian Federation (the author's draft of a federal law). *Yuridicheskaya nauka i pravo okhranitel'nayapraktika=Legal Science and Law Enforcement Practice*, 2015, no. 1 (31), pp. 109–135. Available at: <https://cyberleninka.ru/article/n/operativno-razysknoy-kodeks-rossiyskoy-federatsii-avtorskiy-proekt-federalnogo-zakona/viewer> (accessed January 6, 2021).
8. On intelligence-gathering activities: the law of the Republic of Belarus. *Official website of "Etalon" – National Center for Legal Information of the Republic of Belarus*. Available at: <https://etalonline.by/document/?regnum=H11500307> (accessed January 24, 2021). (In Russ.).
9. On intelligence-gathering activities: the law of the Republic of Kazakhstan no. 154-XIII dated September 15, 1994. *Information and legal system of normative legal acts of the Republic of Kazakhstan: official website*. Available at: [http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z940004000\\_/links](http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z940004000_/links) (accessed January 24, 2021). (In Russ.).
10. Oganessian S.S. What spelling is correct: "разыскной" or "розыскной"? In: Tkachenko E.S. (Ed.). *Aktual'nyevoprosy sovershenstvovaniyarossiiskogozakonodatel'stvaideyatel'nostiugolovno-ispolnitel'noisistemy: sbornik nauchnykh trudov* [Topical issues of improving Russian legislation and the activities of the penal system: collection of scientific papers]. Vladimir: Vyul FSIN Rossii, 2019. P. 286–291. (In Russ.).
11. Decision of the Constitutional Court of the Russian Federation of October 2, 2003 no. 345-O "On refusal to accept for consideration the request of the Soviet District Court of the city of Lipetsk to verify the constitutionality of Part 4 of Article 32 of the Federal Law of February 16, 1995 "On Communication". In: *Operativno-rozysknye meropriyatiya: osnovaniya i usloviya ikh provedeniya: sbornik reshenii Evropeiskogo Suda po pravam cheloveka, Konstitutsionnogo i Verkhovnogo Sudov Rossiiskoi Federatsii* [Intelligence-gathering activities: grounds and conditions for their implementation: collection of decisions of the European Court of Human Rights, the Constitutional and Supreme Courts of the Russian Federation]. Compiled by K.K. Goryainov, L.E. Shchetnev. Vladimir: Vyul FSIN Rossii, 2017. Pp. 48–50.
12. Nikol'yuk V.V. et al. *Federal'nyizakon "Ob operativno-rozysknoideyatel'nosti": nauchno-prakticheskii kommentarii* [Federal law "On intelligence-gathering activities": scientific and practical commentary]. Omsk: Omsk iyyuridicheskii institut MVD Rossii, 1999. 179 p.
13. Chechetin A.E. *Aktual'nye problem y teorii operativno-rozysknykh meropriyatii: monografiya* [Actual problems of the theory of intelligence-gathering measures: monograph]. Moscow: ID Shumilovoi I. I., 2006. 180 p.
14. Chechetin A.E. Modern intelligence-gathering activities and coercion. *Operativnik (syshchik)=Field Investigator (Detective)*, 2015, no. 1 (42), pp. 37–42. (In Russ.).
15. Shatokhin I.D., Chechetin A.E. *Printsi puvazheniya i soblyudeniya prav i svobod cheloveka i grazhdanina v operativno-rozysknoideyatel'nosti: monografiya* [The principle of respect and observance of human and civil rights and freedoms in intelligence-gathering activities: monograph]. Barnaul: Barnaul'skii yuridicheskii institut MVD Rossii, 2020. 206 p.
16. Shashin D.G., Korshunov A.V. Public investigation of premises, buildings, structures, terrain areas and vehicles: some problems of legal regulation and conduct. *Operativnik (syshchik)=Field Investigator (Detective)*, 2016, no. 2 (47), pp. 25–29. (In Russ.).
17. Shumilov A.Yu. On the problem of separation of the former intelligence-gathering activities and modern intelligence-gathering activities: the view of a detective. *Operativnik (syshchik)=Field Investigator (Detective)*, 2014, no. 1 (38), pp. 8–17. (In Russ.).
18. Shumilov A.Yu. *Operativno-rozysknayanauka v Rossiiskoi Federatsii: monografiya* [Intelligence-gatheringscience in the Russian Federation: monograph]. In 3 volumes. Volume 1. Moscow: ID Shumilovoi I. I., 2013. 455 p.
19. Shumilov A.Yu. Why now there should be the letter "a", and not the letter "o" in the terms "разыскной" and "оперативно-разыскной". *Operativnik (syshchik)=Field Investigator (Detective)*, 2016, no. 3 (48), pp. 29–36. (In Russ.).
20. Shumilov A.Yu. *Yuridicheskije osnovy operativno-rozysknykh meropriyatii: uchebnoe posobie* [Legal bases of intelligence-gathering measures: a textbook]. Moscow: Izdatel' Shumilova I. I., 1999. 128 p.

### INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

**ALEKSEI V. AGARKOV** – Candidate of Sciences (Law), Associate Professor, head of the Department of Intelligence-Gathering Activities of the Faculty of Law, Vladimir Law Institute of the Federal Penitentiary Service of Russia, Vladimir, Russian Federation. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-5326-9757>, e-mail: oper72.kum@mail.ru

Received January 26, 2021



## State Service in the Prosecutor's Office in the System of State Service in the Law Enforcement Sphere

**ANDREI V. SMIRNOV**

Prosecutor's Office of the Vologda Oblast, Vologda, Russian Federation

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-0560-0841>, e-mail: [smirnov5146@yandex.ru](mailto:smirnov5146@yandex.ru)

**Abstract.** *Introduction:* the paper analyzes current Russian legislation regulating the functioning of the institute of state service. *Aim:* to study federal legislative acts containing provisions that define the list of state bodies that are classified as law enforcement agencies, and to look into the reasons why the legislator abandons the term "law enforcement service". *Methods:* general scientific and special methods, including comparative legal, comprehensive, logical methods, analysis and synthesis. *Results:* we reveal certain inconsistencies in the regulatory framework that make it difficult to establish common features and specifics of administrative and legal status of such bodies; these inconsistencies also impede further development of the theory of administrative law when studying the institution of state service. *Conclusion:* based on the analysis of the types of functional activities of state bodies, we conclude that the service in the prosecutor's office is classified as the state service related to law enforcement activity; we note its similarity and difference in relation to the service in other state bodies that perform law enforcement functions, including institutions and bodies of the penal system. In line with the methodology of integrative legal understanding, we define the service in the prosecutor's office as the professional activity carried out on behalf of the state by employees holding positions in authorized federal state bodies and empowered by law to apply state enforcement measures aimed at protecting law and order, human rights and freedoms, public and state interests, combating crimes and other offenses, or the professional activity related to the performance of the functions of internal administration and staffing of these bodies. We emphasize that such service is implemented in strict accordance with the rules established by administrative and legal norms, and on the basis of ethical principles and moral principles that form the orientation of employees toward achieving socially useful goals and interests of the state itself. Scientific and practical significance of the article lies in the fact that the conclusions made in it can be used in scientific, educational and law-making activities.

**Keywords:** state service; law enforcement agencies; law enforcement activities; control and supervisory activities; human rights activities; prosecutor's office agencies; prosecutor's office employees.

12.00.14 – Administrative law; administrative process.

**For citation:** Smirnov A.V. State service in the prosecutor's office in the system of state service in the law enforcement sphere. *Penitentiary Science*, 2021, vol. 15, no. 1 (53), pp. 202–209. DOI 10.46741/2686-9764-2021-15-1-202-209.

### *Introduction*

The reform of the public administration system could not but affect the prosecutor's office, priorities in its functioning, administrative and legal forms and methods of work it uses. That is why problems in the development of the prosecutor's service, as well as the institution of state service in general [13] cannot be addressed in isolation from general issues of development of the state and law. Such changes require a rethinking of the goals and objectives of the prosecutor's office, as well as the basic foundations of interdepartmental official relations.

The foundations of the legal status of Russian state servants were laid down by Federal Law 119-FZ of July 31, 1995 "On the foundations of the state service of the Russian Federation". Federal Law 58-FZ of May 27, 2003 "On the system of state service of the Russian Federation" (hereinafter referred to as the Law), which replaced the former, marked the beginning of state service management system [23] and the transition from the structure of categorized positions to the state service of three independent types: state civil, military and law enforcement.

However, the process of forming the state service system was never completed. Paragraph 2 of Article 3 of the Law points to the need to adopt separate federal laws on types of state service in order to ensure the implementation of the principles of building and functioning of the state service system; nevertheless, after a long period of time the law enforcement service has not found its legal consolidation.

In many ways, this was probably due to differences in the specifics of law enforcement agencies themselves, they are characterized by conservatism and they do not want the official activities of their employees to be based on the same regulations as other agencies and lose a centuries-old identity as a result.

The refusal was explained by official reasons such as the lack of the definition of "law enforcement agency", criteria and signs, which it must comply with; the absence of a clearly defined structure of these state agencies; taking into account foreign experience [16], which was formed not so much by the adoption of general laws as by the creation of regulations for each type of law enforcement service [15].

Also, one of the reasons could be the wide range of legal schools that emerged when the Law under consideration was in effect; this fact led to the emergence of different positions of their representatives in determining the content of the law enforcement service, the list of state bodies whose employees are engaged in this type of service [20].

Perhaps the greatest controversy was caused by the attribution of judicial bodies and prosecutor's offices to the sphere of law enforcement service. And if the controversy on the former was resolved in full by the results of the analysis of the current legislation (Item "1" of Part 1 of Article 72 of the Constitution of the Russian Federation divided one of the subjects of joint jurisdiction of the Russian Federation and its constituent entities into the cadres of judicial and law enforcement bodies; positions of judges were classified as state positions of the Russian Federation, which excluded the possibility of their regulation by the Federal Law "On the system of state service of the Russian Federation"), then there were no clear legal basis according to which the service in the Prosecutor's office could be classified as law enforcement service or excluded from it.

Using the legal vacuum that has arisen, some authors have spoken about the unfairness of classifying the prosecutor's office as a law enforcement agency, since prosecutors do

not have the authority to initiate and investigate criminal cases, despite the criminal prosecution carried out in court [17]. Others came to similar conclusions, relying on the special status of the prosecutor's office, which excludes their attribution to any branch of government, as well as the primacy of regulating the labor relations of their employees by labor legislation [6; 14, p. 8].

The Federal Law "On the law enforcement service of the Russian Federation", the development of which lasted almost a decade, was designed to dispel the disputes that arose, but the project has never been implemented.

At the meeting of the Commission under the President of the Russian Federation on the Reform and Development of the State Service held on October 10, 2012, for the first time at the official level, it was proposed to abandon the term "law enforcement service" and amend the basic law, specifying that state service includes other types of state service in addition to state civil service and military service. It was proposed that special laws should define differences in other types of service in a particular state body [5].

This issue was resolved only with the adoption of Federal Law 262-FZ of July 13, 2015 "On amendments to certain legislative acts of the Russian Federation in terms of clarifying the types of state service and recognizing as invalid Part 19 of Article 323 of the Federal Law "On customs regulation in the Russian Federation", which included the relevant provisions.

Meanwhile, we cannot draw an unambiguous conclusion that the new version of the Federal Law "On the system of state service of the Russian Federation" has brought sufficient clarity to the definition of possible types of state service. To date, the Law does not contain any concept of state service of other types (in contrast to the previous version, which contained a definition of the concept of "law enforcement service"), which does not allow us to determine in which state bodies it is carried out.

In general, we can say that Federal Law 262-FZ of July 13, 2015 did not divide state service into three types, as previously, but it created the prerequisites for the emergence of an unlimited number of types of service, each of which should comply with a single requirement – it should be established by the corresponding federal law.

Without dwelling on the definition of the entire structure of state service of other types, we note that the provisions of Article 40 of Federal Law 2202-1 of January 17, 1992 "On the prosecutor's

office of the Russian Federation” (hereinafter referred to as – the Law on Prosecutor’s Office) according to which service in the bodies of the prosecutor’s office is classified as federal state service, and prosecutors are federal state servants, fulfilling the duties according to their position in federal state service, and their the legal status and conditions of service are determined by this federal law, allows us without any doubt to conclude that service in the prosecutor’s office of the Russian Federation can be classified as state service of the type under our consideration.

However, we should emphasize that one of the features of the Russian prosecutor’s office is that it comprises all three types of service: employees of the military prosecutor’s office hold positions of military service; specialists of the legal statistics, information technology and information protection units, records management and logistics units hold positions of state civil service; other employees of the agencies and organizations of the prosecutor’s office, except for the Prosecutor General who holds the state position, hold the positions of state service of a different type, namely, service in the agencies and organizations of the prosecutor’s office.

In the context of a large number of effective regulatory legal acts that distinguish law enforcement agencies as an independent group of state bodies, it cannot be said that since the adoption of Federal Law 262-FZ of July 13, 2015 all the controversy about the attribution of a particular type of state service to law enforcement service has become exclusively theoretical. At the same time, the analysis of such acts still does not allow us to draw an unambiguous conclusion that the prosecutor’s office of the Russian Federation is or is not a law enforcement agency.

Article 17.12 of the Code of Administrative Offences of the Russian Federation establishes liability for unlawful wearing of a uniform having badges of rank and symbolism of state militarized organizations, of law enforcement or control bodies, Article 17.13 of the RF Code of Administrative Offences and Article 320 of the RF Criminal Code – for disclosure of information about security measures taken in respect of an official of a law enforcement or control body. By establishing these kinds of liability, the legislator undoubtedly classifies the prosecutor’s office as a law enforcement authority, since it cannot be considered a militarized organization or a regulatory authority (in pure form) by virtue of the provisions of other regulations.

A similar conclusion should be drawn from the provisions of Article 2 of Federal Law 45-FZ of April 20, 1995 “On state protection of judges, officials of law enforcement and supervisory bodies” (in the part related to considering prosecutors as persons subject to protection), Paragraph 7 of Part 3 of Article 23 of Federal Law 152-FZ of July 27, 2006 “On personal data” (in terms of granting the authorized body for protection of the rights of subjects of personal data the right to send materials about detected violations “to the prosecutor’s office, other law enforcement agencies”), Part 4.1 of Article 17 of Federal Law 77-FZ of December 29, 1994 “On the mandatory copy of documents” (regarding the fact that organizations that centrally distribute the mandatory copy are endowed with the functions of providing information on the state registration of documents and copies of registered documents at the request of “state authorities, judicial and law enforcement agencies”), Parts 5 and 6 of Article 7 of Federal Law 6-FZ of February 7, 2011 “On the general principles of the organization and activities of the control and accounting bodies of constituent entities of the Russian Federation and municipalities” and Part 1.2 of Article 13 of Federal Law 25-FZ of March 2, 2007 “On municipal service in the Russian Federation” introduced by Federal Law 559-FZ of December 27, 2018 (regarding the prohibition for an individual to be appointed to certain positions in the control and accounting bodies of regions and municipalities if there is close kinship or connection by marriage “with the heads of judicial and law enforcement agencies” located in the relevant territory).

We obtained the same result from the analysis of the norms of Part 3 of Article 80 of the RF Penal Enforcement Code and Paragraph 7 of Item 2 of Part 2 of Article 33 of Federal Law 103-FZ of July 15, 1995 “On the custody of suspects and those accused of committing crimes”; they establish provisions on holding “former employees of the courts and law enforcement agencies” in separate correctional institutions and places of detention, which is fully confirmed by law enforcement practice.

The following regulations: Item 3 of Part 4 of Article 52 of the Air Code of the Russian Federation, and Item 9 of Part 4 of Article 11.1 of the Law of the Russian Federation no. 2487-1 of March 11, 1992 “On private detective and security activity in the Russian Federation” forbid persons “whose powers of the state position were prematurely terminated, or who were dis-

missed from state service, from law enforcement agencies, from the prosecutor's office and judiciary bodies" to be admitted to the aviation security service and to acquire the legal status of private security guard. Thus, contrary to the logic the legislator chose in a number of other legal acts, these regulations separated state service in the prosecutor's office and the service in law enforcement agencies.

Such inconsistency of the legislator can be traced in the wording of the regulation of Item 11 of Part 1 of Article 2 of Federal Law No. 3-FZ of February 7, 2011 "On the police", according to which the activities of the police include state protection of "victims, witnesses and other participants in criminal proceedings, judges, prosecutors, investigators, officials of law enforcement and regulatory bodies, as well as other protected persons". Thus, despite the direct connection of this norm with the above-mentioned provisions of the Federal Law "On state protection of judges, officials of law enforcement and supervisory bodies" and contrary to the concept of the latter, not only prosecutors, but also investigators are excluded from the number of law enforcement officials, thus forming independent categories.

Federal Law 78-FZ of May 7, 2013 "On the commissioners for the protection of the rights of entrepreneurs in the Russian Federation" establishes in Part 3 of Article 5 the procedure for creating working groups to consider the appeals of the commissioner and defines state authorities, law enforcement agencies and prosecutor's offices as three independent groups.

Item 6 of Part 13 of Article 62, and Items 1 and 3 of Part 1 of Article 63 of Federal Law 218-FZ of July 13, 2015 "On state registration of real estate" also bring discord in the question under our consideration. These regulations determine the list of subjects who can receive the information contained in the Unified State Register of Immovable Property and exclude not only the prosecution, but also the authorities conducting intelligence-gathering activity, from the category of law enforcement agencies; apparently, under these regulations, the authorities that conduct preliminary investigation in criminal cases are the only ones that can be defined as law enforcement agencies.

The revealed inconsistency in the regulatory framework of the Russian Federation, in our opinion, does not allow us to reliably determine that certain regulations apply to certain state authorities and thus to identify similarities and

specifics of administrative and legal status of the state authorities; this fact, in turn, impedes further development of the theory of administrative law in the direction of research into the issues of the institution of state service taking into account current needs of state and legal development.

Moreover, due to the presence of such inconsistencies in criminal law (Article 320 of the RF Criminal Code), there emerges a logical conclusion about the dangers of a broad interpretation of the term "law enforcement agency" as it may be interpreted by the inquirer, investigator, prosecutor or judge; this is totally inadmissible in criminal law [7, p. 97].

At the same time, the variety of legal acts that interpret the content of the term "law enforcement agencies" in their own way currently makes it impractical to issue a concept document that would contain common requirements and criteria for classifying state bodies as law enforcement agencies. Obviously, the legislator chose that this term should be defined according to the situation in which it is used – in a specific sphere of legal relations regulated by one legal act or by a group them. Using this scheme, in regulations affecting many spheres of public life (for example, the RF Code of Administrative Offences, the RF Criminal Code, etc.), the legislator uses the term "law enforcement agencies" in a broad sense, referring to all state authorities that are involved in the protection of legal relations under the regulations of such acts. In the acts that regulate a specific sphere or a narrower group of public relations, law enforcement agencies are only those that are directly related to this sphere, and therefore these regulatory documents use the notion "law enforcement agencies" in a truncated sense.

However, even this does not explain all the inconsistency of the above norms of individual legal acts; such a situation indicates the need to make adjustments to them.

In the current situation caused by the absence of a single set of terms and definitions in the current legislation, the legislator, for reasons that are not entirely clear, has identified such a type of service in state bodies as the federal state service related to law enforcement activity. It is defined by the same Federal Law 262-FZ of July 13, 2015 and also by some other subsequent laws and regulations.

One would assume that the purpose of these reforms was to determine common features in various types of federal state service, including the system of legal guarantees of their em-

ployees (military personnel of a number of state bodies such as the FSB and the National Guard, the Federal Penitentiary Service of Russia and employees of the state service of other types), given their purpose in the system of public administration and largely similar essence of their work. However, the analysis of normative legal acts that contain these provisions indicates that military service does not belong to this category.

The validity of the proposed changes raises even more doubts, when we look at the fact that the legislator moves away from determining the essence of state service through generic features of state agencies, in which state service is carried out (“law enforcement service”); instead, the legislator defines features of the agency itself through the functional orientation of the service (“bodies in which federal state service related to law enforcement activities is carried out under the legislation of the Russian Federation”). The situation is aggravated by the fact that the legislation contains no direct provisions that would establish a list of such bodies. In addition, to date, the legislator only once directly indicates who carries out the federal state service related to law enforcement activities: it is the Russian Cossacks. However, according to Federal Law 154-FZ of December 5, 2005 “On the state service of the Russian Cossacks”, it is not a state body, but only a form of self-organization of citizens – the Cossack community.

In the current legal field, the only normative legal act that reveals the content of the terms “law enforcement agencies” and “federal state service related to law enforcement activities” is the Resolution of the Central Election Commission of Russia no. 170/1398-7 dated July 25, 2018, which states that its adopted methodological guidelines define law enforcement staff as those who carry out federal state service related to law enforcement activities; at the same time the Resolution determines that they include employees of prosecutor’s office agencies, employees of the Investigative Committee, internal affairs agencies, customs bodies, institutions and bodies of the penal system, and other bodies whose powers include the implementation of law enforcement functions.

The science of administrative law mentions several other categories of service that have a similar meaning to the one under our consideration.

For example, R.V. Nagornykh distinguishes state service in the law enforcement sphere,

which he defines as a multifaceted administrative and legal phenomenon associated with the professional activity of citizens on the positions of state bodies carrying out functions in the field of protection of rights and interests of citizens from unlawful encroachments, combating crime, protection of public order, ensuring personal and public safety, execution of decisions on bringing to legal liability, as well as functions in the field of providing law enforcement agencies with resources and personnel [9, p. 10; 10; 12].

Proceeding from the names of the above categories of service, we can say that their content is determined primarily by establishing the focus of the functional activities – law enforcement, control and supervision and human rights – of a particular employee; as for the fact whether a particular state body is classified as a law enforcement agency, it is not as important now.

Despite the obvious relationship and mutual combination of these functions, each of them has its own features and characterizes specific types of state activities that have a single goal, which consists in regulating existing public relations by identifying violations of legal norms and applying measures of influence to violators.

In this aspect, law enforcement activity consists in the application of state enforcement measures by specially authorized bodies in order to protect the rights, freedoms, and legitimate interests of society and the state [7]. The most important component of its content is its focus on ensuring security, law and order, combating crime, protecting human and civil rights and freedoms, countering terrorism and organized crime [3].

The essence of human rights activity consists in defending personal and collective interests, rights and freedoms of individual citizens and non-governmental associations by a competent authority and with the use of the means permitted by law [2]. In other words, such activities are exclusively individual and are aimed at restoring or contributing to the restoration of the already violated rights of a particular citizen or group of individuals. This activity does not imply that the body, official or other person performing it has the authority to apply any measures of influence. For the most part, it consists in the application of a limited range of legal means.

Control and supervisory activity consists in monitoring the functioning of an object or the activities of a group of persons (state and local

government bodies, organizations, individuals) in order to eliminate deviations from the specified parameters, identify and suppress violations of the law by applying measures of influence (disciplinary, administrative, etc.) [1, p. 286–287; 8, p. 95].

Among the above types of professional activity, the most similar are law enforcement activities and human rights protection, the essence of which, based on the similarity of the formation of these terms, consists in defending the rights, freedoms and interests of individuals and groups of people. The difference between these types of activities lies in the means and methods used to achieve the goals: law enforcement involves the use of coercive measures of influence (including powers in the areas of criminal and administrative jurisdiction), human rights protection is implemented exclusively by applying to the agencies authorized to make legally significant decisions [18]. Taking into account these characteristics, the former can obviously be carried out exclusively by state bodies, the latter – by state bodies and officials and also by other persons, including organizations.

As we can see, each of these three types of activities in varying degrees can be carried out by prosecutor's office bodies (control and supervision – oversight of public authorities at all levels; human rights protection – submission of application to the court to protect the rights, freedoms and legitimate interests of the citizen, who cannot appear in court due to their condition, age, disability, and other reasons (disabled, incapable, minors, the elderly), participation of the prosecutor in judicial proceedings in cases arising from public legal relations [4]; the law enforcement functions – implementation of the functions of criminal prosecution in court, administrative proceedings, coordination of the activities of the entire system of law enforcement, adoption of a set of measures of public prosecutor's response in order to eliminate violations of law identified in the implementation of supervisory measures, and also when considering appeals of citizens and organizations).

Apparently, the features inherent in the prosecutor's office that allow us to classify them as human rights and supervisory state bodies are a reason for ongoing discussions that question their status as law enforcement agencies. Meanwhile, this is what emphasizes the uniqueness of these bodies, because they implement functions in almost all spheres of public rela-

tions, which simultaneously requires different forms of such activities and the impact on those who violate law and order. The prosecutor's office is an important guarantor of the rule of law, because it assumes an important role in the fight against impunity and ensures the legality of the actions of the entire country [19, p. 2; 21].

In this part, we should agree with the opinion of K.I. Amirbekov, who believes that the Prosecutor's Office of the Russian Federation carries out law enforcement activities without replacing other state bodies. For these purposes, prosecutors are endowed by law with power-enforcement authorities in the field of both criminal and administrative jurisdiction [2, p. 51].

### *Conclusions*

The conducted analysis allows us to say with confidence that the service in the prosecutor's office is state service related to law enforcement activities, which, in turn, can be defined as a professional activity carried out on behalf of the state by employees who hold positions in authorized federal state bodies and are empowered by law to apply state enforcement measures aimed at protecting law and order, human rights and freedoms, public and state interests, combating crimes and other offenses or related to the performance of the functions of internal management and staffing of these bodies. Such service is carried out in strict accordance with the rules established by administrative and legal norms, and on the basis of ethical principles and moral foundations that form the orientation of employees toward achieving socially useful goals and interests of the state itself.

A more detailed analysis of this type of service allows us to say that there is significant similarity between the legal nature of the status of a federal state servant of the prosecution and the legal regulation of the issues related to the staffing of the prosecutor's office bodies in general with the same elements of state-service relationship in the institutions and bodies of the penal system [11, p. 17–27], as well as other state bodies that perform law enforcement functions to ensure security, law and order, counteract crime, and protect human and civil rights and freedoms.

At the same time, the administrative and legal status of a prosecutor's office employee contains a number of elements that indicate its uniqueness and confirm its special position in the state service system, often revealing similarities with the status of persons holding state positions of judges.

Such elements that distinguish prosecutors, for example, from employees of the penal system are special conditions and procedure for the entry into service in the prosecutor's office bodies, fulfilling the duties, assigning ranks, appointments, termination of service, exclusivity of statutory powers given to prosecutors, specifics of bringing them to administrative and criminal liability.

At the same time, we should recognize that at the present stage, scientific and legislative activities to improve state service in the prosecutor's office are lagging far behind the needs of state and legal development of this sphere of legal relations; such a situation makes it necessary to revise and clarify certain elements of the administrative and legal status of a prosecutor's office employee.

Subsidiarity of the provisions of current legislation in determining the status of prosecutors, and the inconsistency and unnecessary duplication of certain of its provisions do not allow us to form a complete picture of the list of prosecutors' rights and obligations, the system of restrictions and prohibitions related to their activities, and the types of their encouragement and accountability.

The current law-making practice, according to which the bylaws and departmental normative acts regulate main aspects of the legal status of employees, (given the fact that the Law on the Prosecutor's Office contains no respective blanket or reference rules) is at variance with the fundamental provisions of Article 10 of the Federal Law "On the system of state service of the Russian Federation" and Item 1 of Article 40 of the Law on the Prosecutor's Office, according to which the legal status of employees of the prosecutor's office should be determined

exclusively by the norms of the federal law on this type of state service.

Such regulation actually replaces norms of the legislative level, thus we doubt whether the provisions established by such acts can be adopted as the aspects of the administrative and legal status of the prosecutor's office employees guaranteed by the state.

For this reason, the Law on the Prosecutor's Office requires significant revision in terms of adding a special chapter on the rights, duties, prohibitions and restrictions for prosecutors.

The comparative analysis of federal laws regulating administrative and working relations in state bodies that perform law enforcement functions, and in institutions and bodies of the penal system as well, suggests that the Law on the Prosecutor's Office should be supplemented with other provisions (distinctive features of an employee of the prosecutor's office – requirements that apply to employees of other state bodies [21, p. 72–73], financial allowance – bonus for the qualification level (class), new types of incentives and holidays, etc.); all this will contribute to the unification of the legal and organizational foundations of state service in the bodies performing law enforcement functions, compliance with one of the key principles of forming and functioning of the state service system – unity of the legal and organizational foundations of state service, improvement of the mechanism for implementing certain elements of the administrative and legal status of the prosecutor's office, ensuring the unique status of prosecutor's office bodies and prosecutor's office employees in the system of the institution of state service as a whole. Such changes will also ensure compliance with the high moral and ethical requirements imposed on this category of employees.

## REFERENCES

1. Popov L.L., Studenikina M.S. *Administrativnoe pravo: uchebnik* [Administrative law. Textbook]. 2nd edition, revised and supplemented. Moscow: INFRA-M, 2019. 704 p.
2. Amirbeko K.I. Law enforcement activity and law enforcement agency: the concept and criteria of differentiation. *Rossiiskaya yustitsiya=Russian Justice*, 2017, no. 4, pp. 48–51. (In Russ.).
3. Artem'ev A.M. On the question of determining the essence of law enforcement service and its structure. *Rossiiskii sledovatel'=Russian Investigator*, 2008, no. 2, pp. 29–32. (In Russ.).
4. Boichenko S. I. *Pravozashchitnaya deyatel'nost' prokuratury Rossiiskoi Federatsii: konstitutsionno-pravovoe issledovanie: avtoreferat dissertatsii na soiskanie uchenoi stepeni kandidata yuridicheskikh nauk* [Law protecting activity of the prosecutor's office of the Russian Federation: constitutional and legal research: Candidate of Sciences (Law) dissertation abstract]. Belgorod, 2009. 46 p.
5. Grishkovets A.A. On the question of law enforcement service. *Rossiiskaya yustitsiya=Russian Justice*, 2017, no. 7, pp. 59–63. (In Russ.).
6. Evstafiadi Ya.K. About the need for legislative consolidation of the law enforcement system in Russia. *Administrativnoe i munitsipal'noe pravo=Administrative and Municipal Law*, 2015, no. 6, pp. 603–608. (In Russ.).
7. Kozbanenko V.A. Other types of state service – law enforcement service: law and doctrine. *Aktual'nye problemy rossiiskogo prava=Topical Issues of Russian Law*, 2018, no. 9, pp. 92–101. (In Russ.).
8. Masalab A.F. Problems of development of state control and supervision in the context of legislative reform. *Pravoprimenenie=Law Enforcement Review*, 2020, vol. 4, no. 4, pp. 94–101. DOI: 10.24147/2542-1514.2020.4(4).94-101. (In Russ.).

9. Nagornykh R.V. *Administrativno-pravovoe regulirovanie gosudarstvennoi sluzhby Rossiiskoi Federatsii v pravookhranitel'noi sfere: avtoreferat dissertatsii na soiskanie uchenoi stepeni doktora yuridicheskikh nauk* [Administrative and legal regulation of state service of the Russian Federation in the law enforcement sphere: Doctor of Sciences (Law) dissertation abstract]. Moscow, 2016. 40 p.
10. Nagornykh R.V. Restrictions and prohibitions in the system of state service in law enforcement agencies. *Vestnik Tomskogo gosudarstvennogo universiteta=Tomsk State University Journal*, 2019, no. 447, pp. 241–246. DOI: 10.17223/15617793/447/29. (In Russ.).
11. Nagornykh R.V. The concept of the system of state service in the law enforcement sphere. *Vserossiiskii kriminologicheskii zhurnal=All-Russian Criminological Journal*, 2016, vol. 10, no. 1, pp. 179–184. DOI: 10.17150/1996-7756.2016.10(1).179-184. (In Russ.).
12. Nagornykh R.V. *Organizatsionno-pravovye aspekty kadrovogo obespecheniya deyatelnosti ugolovno-ispolnitel'noi sistemy Ministerstva yustitsii Rossiiskoi Federatsii: avtoreferat dissertatsii na soiskanie uchenoi stepeni kandidata yuridicheskikh nauk* [Organizational and legal aspects of staffing for the activities of the penal system of the Ministry of Justice of the Russian Federation: Candidate of Sciences (Law) dissertation abstract]. Moscow, 2003. 32 p.
13. Nazarova S.P. *Institut gosudarstvennoi sluzhby v Rossiiskoi Federatsii: sovremennoe sostoyanie i perspektivy: avtoreferat dissertatsii na soiskanie uchenoi stepeni kandidata yuridicheskikh nauk* [The institution of state service in the Russian Federation: current state and prospects: Candidate of Sciences (Law) dissertation abstract]. Rostov-on-Don, 2011. 28 p.
14. Pogrebezhskii K.A. *Pravovoe obespechenie gosudarstvennoi pravookhranitel'noi sluzhby i puti ego sovershenstvovaniya: avtoreferat dissertatsii na soiskanie uchenoi stepeni kandidata yuridicheskikh nauk* [Legal support of the state law enforcement service and ways of its improvement: Candidate of Sciences (Law) dissertation abstract]. Moscow, 2010. 26 p.
15. Raz'yasnenie Komiteta Gosudarstvennoi Dumy Federal'nogo Sobraniya Rossiiskoi Federatsii po federativnomu ustroystvu i voprosam mestnogo samoupravleniya ob isklyuchenii iz sistemy gosudarstvennoi sluzhby "pravookhranitel'noi sluzhby" i vkl'yucheni v nee "gosudarstvennoi sluzhby inykh vidov" ot 06.07.2016 [Explanation of the Committee of State Duma of the Federal Assembly of the Russian Federation on the federal structure and questions of local government on the exclusion of "law enforcement service" from state service and inclusion of "state service of other types" in state service dated July 6, 2016]. Available at: <http://komitet4.km.duma.gov.ru/Voprosy-i-otvety/Razyasneniya-po-otdelnym-voprosam/item/154902> (accessed October 1, 2020). (In Russ.).
16. Stelina Ya. Theoretical concepts of the law of civil servants. *Pravoprimerenie=Law Enforcement Review*, 2019, vol. 3, no. 2, pp. 21–30. DOI: 10.24147/2542-1514.2019.3(2).21-30. (In Russ.).
17. Tukhvatullin T.A. Constitutional and legal mechanism for the appointment of prosecutors after the amendment of the Constitution of the Russian Federation. *Aktual'nye problemy rossiiskogo prava=Topical Issues of Russian Law*, 2016, no. 12, pp. 40–47. (In Russ.).
18. Tsymbalyuk N. I. "Pravookhrana" and "pravozashchita" – similarity or antipodes in a legal state? *Aktual'nye voprosy bor'by s prestupnost'yu=Topical Issues of Combating Crime*, 2015, no. 2, pp. 93–98. (In Russ.).
19. Dandurand Y. The role of prosecutors in promoting and strengthening the rule of law. *Crime Law and Social Change*, 2007, no. 47 (4), pp. 247–259. DOI: 10.1007/s10611-007-9070-8. Available at: [https://www.researchgate.net/publication/225239037\\_The\\_role\\_of\\_prosecutors\\_in\\_promoting\\_and\\_strengthening\\_the\\_rule\\_of\\_law](https://www.researchgate.net/publication/225239037_The_role_of_prosecutors_in_promoting_and_strengthening_the_rule_of_law) (accessed January 4, 2021).
20. Nagornykh R. V. State service in the law enforcement sphere and its major features. *Penitentiary Science*, 2020, vol. 14, no. 4 (52), pp. 576–580. DOI: 10.46741/2686-9764-2020-14-4-576-580. (In Russ.).
21. Rosenberg M. The attorney general and the prosecution function in the twenty-first century. *Queen's Law Journal*, 2009, vol. 43, no. 2, pp. 813–862. Available at: [https://www.ontariocourts.ca/coa/en/ps/publications/attorney\\_general\\_prosecution\\_function.htm#\\_ftn3](https://www.ontariocourts.ca/coa/en/ps/publications/attorney_general_prosecution_function.htm#_ftn3) (accessed January 4, 2021).
22. Shashkova A., Verlaine M., Kudryashova E. On modifications to the constitution of the Russian Federation in 2020. *Russian Law Journal*, 2020, vol. 8, no. 1, pp. 60–83. DOI: 10.17589/2309-8678-2020-8-1-60-83.
23. Vedyashkin S.V., Nagornikh R.V. New concept of public service of the Russian Federation in law enforcement: the time has come. *Vestnik Tomskogo gosudarstvennogo universiteta. Pravo=Tomsk State University Journal of Law*, 2020, no. 35, pp. 5–13. DOI: 10.17223/22253513/35/1. (In Russ.).

## INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

**ANDREI V. SMIRNOV** – Senior Councilor of Justice, senior assistant prosecutor of the Vologda Oblast for interaction with legislative (representative) and executive authorities of the oblast, local governments, and legal support, Vologda, Russian Federation. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-0560-0841>, e-mail: [smirnov5146@yandex.ru](mailto:smirnov5146@yandex.ru)

Received January 26, 2021

DOI 10.46741/2686-9764-2021-15-1-210-217

UDC 159.9.07:343.82



## Studying Hardiness in Convicts Serving Life Imprisonment in a High Security Penal Colony

### TAT'YANA V. KORNILOVA

Vologda Institute of Law and Economics of the Federal Penitentiary Service of Russia, Vologda, Russian Federation

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-1978-9294>, e-mail: [tatyana\\_vladi21@mail.ru](mailto:tatyana_vladi21@mail.ru)

### VYACHESLAV M. POZDNYAKOV

Moscow State University of Psychology and Education, Moscow, Russian Federation

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-9487-4435>, e-mail: [pozdneyakov53@mail.ru](mailto:pozdneyakov53@mail.ru)

### ALEKSANDR N. BALAMUT

Vologda Institute of Law and Economics of the Federal Penitentiary Service of Russia, Vologda, Russian Federation

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-0841-676X>, e-mail: [balamut01@yandex.ru](mailto:balamut01@yandex.ru)

**Abstract.** *Introduction:* the paper proves that when studying hardiness in lifers it is constructive to use a concept developed by Salvatore R. Maddi, in the framework of which a three-component structure of this phenomenon was substantiated and a methodology for its studying was developed. The validity and reliability of this methodology was also confirmed during its initial adaptation in the research group of D.A. Leontiev and in many studies of Russian psychologists, on samples of convicts, too. *Aim:* to figure out the reasons for such a variety of findings on lifers and to determine their level of hardiness and motivation for pro-social life upon release. To achieve this goal we use the findings of a comprehensive study conducted in 2020 among inmates of Penal Colony no. 5 of the Vologda Oblast Division of the Federal Penitentiary Service of Russia. *Methods:* we studied the transformation of personality of convicted lifers on a sample of 46 men (aged 28 to 64 and held in the penal colony for the period from 8 to 26 years) with the use of the Hardiness Survey, semi-structured interviews and essays – reflective self-reports of inmates on the difficulties that arise in the conditions of the correctional institution. *Results:* we have revealed that only one in ten convicts (10.9%) has a high level of overall hardiness, while one in four (23.9%) has a low level of overall hardiness. Among the components of hardiness, the lowest scores among the surveyed are observed on the scales “challenge” and “commitment” (37% and 30.4%, respectively). Slightly better scores are on the “control” scale (low level is observed in 26.1% of respondents), according to the data of interviews and essays, are associated with the influence of strict regime conditions. *Conclusions:* based on all the findings of the research, including the features of lifers’ dominant experiences and motivation for pro-social life on the outside, we substantiate the criteria for assessing their psychological readiness for being released on parole and the need for anthropological proportionality in the treatment of inmates with different levels of subject activity.

**Keywords:** hardiness; lifers; commitment; control; challenge; correctional institutions; punishment in the form of incarceration; release of lifers on parole; lifers’ personality features.

19.00.06 – Legal psychology

**For citation:** Kornilova T.V., Pozdneyakov V.M., Balamut A.N. Studying hardiness in convicts serving life imprisonment in a high security penal colony. *Penitentiary Science*, 2021, vol. 15, no. 1 (53), pp. 210–217. DOI 10.46741/2686-9764-2021-15-1-210-217.

### *Introduction*

In the modern conditions of reforming the Russian penal system, it is relevant for penitentiary psychologists to study the destructiveness of personality changes in convicts serving long prison terms or a life sentence. Taking into account the departmental demand, in recent years, a number of psychological studies have been conducted among convicts serving long sentences in strict regime penal colonies (V.G. Rogach, T.V. Bystrova, M.V. Ovsyannikova, etc.). At the same time, very few psychological studies on the transformation of the personality of those sentenced to life imprisonment have been implemented so far (D.N. Uzlov, 2015; Yu.V. Slavinskaya, 2018; E.F. Shtefan, 2018), although according to statistics of the Federal Penitentiary Service of Russia, as of December 1, 2020, 1,962 people were serving criminal sentences in seven correctional colonies for those sentenced to life imprisonment and those for whom a death penalty was commuted to imprisonment by pardon [6]. At the same time, we emphasize the fact that among prisoners more than 270 people have already served a 25-year sentence and want to use their right for parole, thus the problem of identifying their hardiness and motivation for a pro-social life outside prison becomes relevant.

Publications of recent years, which are based on interviews with lifers and interviews with prison staff, argue that despite the length of time spent in cell conditions, age-related changes, and sometimes the development of chronic diseases, many convicts hope and have chances for a high life expectancy [3]. At the same time, psychologist V.S. Mukhina, who conducts a longitudinal study among this category of convicts, points out that during a life sentence and detention in a cell, a person can show both an acute desire for life and an acute desire for death, but due to their negative experiences and "prison-related social withdrawal in long-term isolation", only some of them are able to maintain a sound vision of the real situation of life imprisonment and try to do something for physical and mental survival [8, p.162–163].

### *Methods*

In order to understand the reasons why there is such a variety of research findings on lifers, a comprehensive research among inmates was conducted in 2020 on the basis of Penal Colony no. 5 of the Vologda Oblast Division of the Federal Penitentiary Service of Russia (psychological testing, interviews and essays by convicts).

Forty-six convicts aged 28 to 64 who were serving a sentence of life imprisonment participated in the survey. At the time of the study, they had actually served between eight and 26 years in the penal colony. Most of them were convicted of crimes related to the murder of two and more persons, and for the totality of the cases with the use of the provision of the following articles of the Criminal Code of the Russian Federation: Article 105 "Murder", Article 131 "Rape", Article 132 "Violent actions of sexual character", Article 161 "Robbery", Article 209 "Banditry", Article 222 "Illegal acquisition, transfer, sale, storage, transportation, or bearing of firearms, its basic parts, ammunition, explosives, and explosive devices".

The majority of respondents in our sample have secondary general, secondary specialized or vocational education (only 10.9% of respondents have higher or incomplete higher education); 15.7% of respondents are married and a third of them (34.8%) have children, but most of them are unable to maintain a relationship with their family. At the same time, the majority of the surveyed convicts (89%) note that they are supported by other relatives. We should emphasize that three-quarters of respondents (76.1%) while serving their sentences are engaged in labor activity in working rooms equipped as sewing workshops, taking into account safety requirements.

As part of the interviews of convicts, it was found that the majority of respondents (89.1%) assess their state of health as normal or bad ("I'd rather my health were better"; "each year my health becomes only worse"; "I feel lousy"; "I'm holding on for now, but I don't know what will become of me later", etc.). Respondents describe their psychological state as "typical of those in prison" and often use such words and expressions as "concern", "anxiety", "homesickness, I miss my family", "loneliness"; it is especially pronounced among people with a longer period of incarceration. Asthenic experiences in life prisoners, as shown by the interviews, are due to the influence of both isolation factors (rigidity of the daily routine, oppressive conditions of the cell, monotony) and the resulting semantic imbalance, among other things when assessing the prospects of their future existence.

Determining the choice of psychodiagnostic tools for the study of the transformation of the personality of lifers, we have taken into account the results of foreign meta-analytical reviews (d. Van Zip Smith, K. Applon 2015; K. Jarrett,

2018), and publications of domestic authors (A.S. Lugovoy, 2017; N.G. Sobolev, 2018; E.F. Shtefan, 2018; A.N. Balamut, 2019). As a result, for the purpose of studying lifers, we decided to choose a valid and reliable method “Hardiness survey”, which was developed by a prominent American psychologist Salvatore R. Maddi and adapted for Russian-speaking samples primarily by the research group of Professor D.A. Leontiev [7].

According to Salvatore Maddi, the phenomenon of hardiness is a pattern of the structure of attitudes and skills of a person that allows you to turn changes in the surrounding reality (stressful effects) into opportunities for existential growth of a person. In accordance with the conceptually substantiated and cross-culturally proven construct of hardiness, its structure presents three attitudes: control, commitment, and challenge, as well as two sides of manifestations: psychological and activity-based [9, p. 3–9].

The analysis of publications shows that hardiness characterizes, first of all, the beliefs of a person that allow them to remain active, successfully overcome difficulties and subjectively prevent the negative consequences of severe stress. Scientists have found that a person's hardiness is associated with such positive personal characteristics as optimism, self-efficacy, and self-satisfaction [13, 15].

Previous research conducted by penitentiary psychologists among prisoners serving long custodial sentences has revealed that hardiness among inmates is initially manifested in the form of psychological readiness to overcome difficulties in conditions of the correctional institution for the sake of being able to be released on parole. In the future, hardiness can be manifested as an integral personality construct, as convicts learn to comprehend what is going on, acquire responsibility and perseverance in overcoming asthenic emotions and other problems. Thus, hardiness provides independence of judgment, communicative flexibility in a subcultural environment and readiness to take responsibility in the implementation of pro-social conduct [2, p. 32].

### *Results*

Our data on the Hardiness Survey applied to lifers indicate that the average overall hardiness in the sample was 79.5, and it corresponds to the range of age norms. A high level of overall hardiness is found only in 10.9% of convicts. At the same time, according to their personal data, such convicts have a family, and are held

in a correctional institution for up to 10 years.

A low level of overall hardiness was found in every fourth of the examined convicts (23.9%), and these are persons who have spent from 16 to 26 years in a correctional institution. In our opinion, their behavior should be closely monitored by penal colony staff. After all, as evidenced by our research, it is the convicts with a low level of hardiness who are more often unmarried, divorced or widowed. The data from interviews with convicts with a low level of hardiness indicate that almost all characterize their psychological state as poor, with frequent manifestations of anxiety, melancholy, and concern about their health deterioration. Strict regulation of life in the colony arouses an internal protest in them or drives them into a state of apathy. Our empirical data correspond to the conclusions of scientists according to which the low manifestation of general hardiness reflects the development of a person's alienation from the outside world, and some of such factors include perceiving oneself as being “outside the flow of life”, lacking faith in one's own strength, and as a result, a demonstration of weak resistance to life's difficulties.

Taking into account the complexity of hardiness as a psychological construct, we will further provide data on the severity of specific components of hardiness in convicted lifers.

The “commitment” scale in the Hardiness Survey by S. Maddi characterizes the degree of involvement of a person in life and getting satisfaction from it. According to our sample of convicts, the average indicator on this scale was 36.8. Only every eighth respondent in the sample (13%) has a high level of commitment, while every second respondent (50.4%) has a low level of commitment. We note that the data of numerous psychological studies show that a low rate on the scale of commitment often contributes to the development of depression and rejection, and the conviction that life is passing by. It is difficult for such a person to get close to new people. In the future this may lead to autism, consumption with one's inner concerns, withdrawal from reality into a fantasy world, fanatical adherence to religious canons in order to preserve one's personality.

According to the “control” scale in our sample of the surveyed convicts, the average indicator is 29.7. Only 13% of respondents have a high level of control, and every fourth surveyed lifer (26.1%) has a low level of control. The fact that lifers show insufficient control arouses concerns, because scientists have found that

due to the low level of control an individual develops a sense of helplessness and a feeling that nothing depends on their own choice, and everything is decided by other people.

On the "challenge" scale the average score for the sample was 13. At the same time, it has been found that only 8.7% of the convicts who participated in the survey are characterized by a high level of challenge, and more than a third of the surveyed lifers (37%) have a low level of challenge. The data help reveal the reasons for the difficulties in re-socializing work of the colony's staff with convicts, because numerous research data indicate that people with a low score on the "challenge" scale do not seek to draw correct conclusions from their experience (positive or negative), they regret the past, but strive to lead a quiet life and become irritated by any sudden life changes.

In terms of the attitude of lifers toward their past, present and future, these interviews show that the majority of convicts (82.6%) emphasize that they had a fairly happy childhood, and if they had the opportunity, they would have changed their life or lifestyle. However, it is worrying that many of the surveyed lifers (84.8%) are not sure that they will have a good future, or do not speak at all about the specific realities of their future.

Answering the question: "What helps you to overcome difficult conditions of living in a correctional institution?", convicts pointed out the following aspects: support I get from my loved ones, faith in God, some kind of occupation (mastering a profession, reading books, etc.), the presence of a goal that needs to be realized, as well as orientation toward such personal qualities as optimism, calmness, responsiveness, perseverance, patience, hard work, the ability to distract from a difficult situation.

Lifers assess their staying in a correctional institution as "a life lesson" (39.1%), "a combination of circumstances" (30.4%), "a misunderstanding" (23.9%), "a violation of the law" (15.2%), "an act of social injustice" (10.9%), "fate" (6.5%), "my own fault" (4.3%), and "negative experience" (4.3%). We note that the total number of respondents' answers is more than 100%, because they could choose several options from the proposed ones and simultaneously give their own answer. In general, what worries us is the fact that many of the interviewed convicts do not speak about personal responsibility for what they have done.

The question "Do you know examples of outstanding people who went through great

trials and did not break down, but became much wiser, stronger and more resilient after that?" received many answers. It is striking that many respondents named specific persons and told their biographies with enthusiasm, among them: Soviet fighter ace Aleksey Mareyev, Russian novelist Aleksandr Solzhenitsyn, Soviet marshals Konstantin Rokossovsky and Georgy Zhukov, Imperial Russian Admiral Aleksandr Kolchak, Generalissimo of the Russian Empire Aleksandr Suvorov, Russian writers Varlam Shalamov and Vasily Shukshin, Soviet rocket engineer and spacecraft designer Sergei Korolev, Vladimir Lenin, Joseph Stalin, Nelson Mandela, etc. They named biographical books of outstanding clergymen who had to live through long-term imprisonment (for example, *I Came to Love Suffering... Autobiography by Saint Luke of Simferopol*, *Father Arseny*, etc.). At the same time, a number of lifers reflecting on their staying in the colony spoke about people who had survived concentration camps with their tortures and other horrible conditions.

It was also important for us to know how those sentenced to life imprisonment themselves understand the term "hardiness". Basically, the respondents noted that hardiness is: "the ability to overcome difficulties, no matter how serious they are"; "the ability to endure life's difficulties with composure"; "the ability to overcome life's troubles and problems"; "the ability to overcome life's difficulties, perseverance in achieving the goal", "the ability to get up after a fall"; "the ability to overcome all adversities and misfortunes, "a personal quality that helps to assess situations from the right angle and make appropriate conclusions, take adequate measures"; "endurance"; "strong-willed character"; "a state in which an individual can withstand life circumstances both negative and positive", etc. In addition, respondents gave the following emotional statements: "to love life and cherish it"; "to survive Buchenwald"; "to believe, hope and love"; "to pursue the goal and maintain stability in life"; "to accept various blows of fate"; "to accept life as it is, but do not harden your heart. To believe in God and people"; "the ability to withstand the blows of fate"; "perseverance in life"; "the ability to endure all strains and hardships"; "to pass the trial with dignity, not to lose heart"; "to be able to improvise, adapt, survive"; "the will to live"; "resignation"; "to pursue the goal with confidence"; "to live by generally accepted rules and observe the law"; "not to betray one's principles", etc.

It should be noted that some convicted lifers suggested criminal and subcultural definitions of hardness: for example, “stubbornness”, “cunning, resourcefulness”, “cruelty”. These opinions may indicate that those convicts perceive life as a struggle for survival with the need to take an aggressive-defensive or aggressive-offensive position. Interviews with inmates have shown that it is typical of persons who have served for more than 15 years of punishment in strict isolation, and acquire hardness of heart along with experiencing the states of “hopeless vision of the future” and “inner emptiness from the futility of my daily existence”.

Interviews with convicted lifers have shown that more than half of respondents (56.5%) have not yet decided or do not plan to apply for parole, because they believe that they “will not be released anyway”, “all this is a flight of fantasy”, “there is no hope for release”, “we are treated like dust”, etc. There are reasons for convicts to think so. After all, to date, only seven of those sentenced to life imprisonment have been released. According to the Center for the Promotion of International Protection, this happened in connection with the review of sentences based on the decisions of the European Court of Human Rights [12]. However, so far there are no official data on the granting of parole to this category of persons after serving a 25-year prison term.

As part of a survey of prison officers who work with lifers, it has been revealed that it is advisable, taking into account positive foreign procedural and legal experience, to introduce the release of at least one convict who is entitled to parole, into the Russian penitentiary practice, since this is extremely important for motivating other convicts serving life sentences to reform. The staff of high security colonies point out that the possibility of a step in this direction is supported by colonies’ administrations, but faces opposition by other law enforcement agencies. Besides, there is a common stereotype that if such convict is released, then soon they may commit a crime again, because they will not be able to adapt to pro-social life after spending 25 years in prison.

The analysis of relevant publications allows us to say that when dealing with life prisoners many countries use a mechanism that gradually leads them to obtaining a release on parole; it is based on creating favorable conditions in which lifers can manifest pro-social subjectivity [1; 5]. Taking into account the realities of Russian criminal legislation, the possibility of granting

a release on parole in relation to convicted life prisoners, in our opinion, should be correlated with the legal realities (substantive and procedural) for other categories of persons serving long prison sentences. So, today no one is interested in how an individual convicted for murder to a specified prison term will be able to adapt to life in society (and in accordance with Article 56 of the RF Criminal Code, the maximum prison term may be 20 years, and by a cumulation of penalties and in case of the commission of several crimes – up to 30 years). Consequently, there will be no resonant “swinging” of public opinion on the part of human rights organizations and media journalists.

In the context of the reality of those sentenced to life imprisonment being released on parole, psychological and substantive interest is aroused by the subjective opinions of the lifers themselves about the problems that may arise after their release. So, when answering the question “What problems are you likely to face upon release”, the convicts named the following issues: “distrust on the part of society”, “weaning from making independent decisions”, “job hunting”, “search for housing”, “breaking socially useful ties”, “communication issues with colleagues at work that may arise because of my criminal record”, etc. Respondents who do not see problems in life after release (they constitute 37.4% of the entire sample!), explain this primarily by the fact that there are relatives who will support them in any situation, there will be pensions, and if there are any problems, then everything can be overcome.

The interview data concerning the motivation of convicts for a pro-social life outside prison are also of interest. According to the convicted lifers, the factors that motivate rehabilitation include “family and the desire to reunite with loved ones”, “the desire to reform and not to commit any more crimes”, “the desire to prove oneself right in society”. There were other opinions: for example: “I committed the crime spontaneously, I am not spoiled”, “I did not commit any crime”, “the colony will not make me better”, etc. Taking into account different opinions of convicts, including their acceptance of guilt, when assessing the degree of readiness of a lifer to be released on parole, in our opinion, it is important to proceed from two criteria: the internal criterion, associated with a positive pro-social transformation of the individual and the development of the subjective responsibility in the lifer, and the external criterion, associated with the predisposition of society to forgive and

accept a particular person serving a life sentence back into society [1, p. 123].

In order to understand the essence of the internal criterion of convicts' readiness to be released and the possibilities of their manifesting subjective activity (including "supra-situational" activity, according to V.A. Petrovskii), we consider it appropriate to reveal more features of the changes that take place in inmates' self-perception and the transformation of their value-based and semantic sphere. An analysis of the essays of lifers, which were their reflexive self-reports describing their attitude toward the regime and conditions in which they serve their sentences, allows us to distinguish common features in their mood: "Every day is like yesterday, the day before yesterday and the one that was a year, three, five years ago. But it is like that if I dwell on the fact that I am in prison, around the same cell environment, I am tied to strict compliance with the regime and the "chronometry" of daily routine. If I look inside myself and see what is happening around me and outside prison, then of course, it is different from day to day. After all, communication with others, meetings, encounters with everyday tasks, coping with difficulties, reading books, watching TV and learning the news from the media, listening to music and so on – all this is refracted in us, causing various thoughts, emotions, desires, and then it is projected into the world around us, consciously or unconsciously..." (Convicted N); "...according to the daily regime: getting up, washing, making beds, doing morning exercises, singing the Anthem of Russia, having breakfast, cleaning, making tea, shaving, checking, getting to work, working; in the cell after work – having tea, watching TV, reading, writing letters, preparing for bed, lights out. Under such a regime there is no personal time left. That's why it's like this. Thank God for that, too!" (Convicted K.); "My day in the cell is strictly scheduled by the daily regime. It makes no sense to rewrite the daily regime, and I have no right to go beyond the regime, and in my personal time I read books. I rarely watch TV, as there is rarely a good program at a time when we are allowed to watch TV. I also write letters to my family in my free time. I spend most of the time working in a sewing workshop, the work is interesting, you have to learn a lot of new things, it is diverting" (Convicted D.), etc.

These excerpts from the essays of convicts show that the strict schedule of daily routine in prison conditions contributes to the fact that, on the one hand, their personal discipline im-

proves and their life becomes more organized, but on the other hand, with years of repetition they can start living "automatically", doing the same things over and over. In order to help a lifer show subjective activity, psychologists need to block the dominance of operative actions (according to the concept of the French psychoanalyst Grard Szwec) and focus on working with value-semantic formations of personality so as to evoke a desire to diversify convicts' life in prison, help them to accumulate skills to build a constructive "version of life" (according to the concept of V.N. Druzhinin).

The analysis of the essays also shows that according to every second lifer (57.3%) the very thoughts about the upcoming release is what helps them to overcome the monotony of life in a cell and in prison. Here is what the convicts themselves write about it: "My thoughts about the first and subsequent days on the outside are associated with a completely new life that will begin with my family: my wife and daughter, my mother and other relatives and people I love. My new life will start not only with joy, but also with pain, which I want to heal by repentance to the relatives of the victim, and do everything to get forgiveness from them, helping them in everything, and I will have the resources to help them, because my friends are ready to help me get a job and support me in difficulties. My days on the outside will not be related to crime, that's for sure. It used to be a different life, a different time, a different age. Now everything is new, firm, resolute. A healthy way of life, serving God and people is all that I need for the absolute and complete happiness! And I don't see any other future for myself". However, some convicts give other, opposite opinions: "Let's get it straight: will I be released at all? I have serious doubts about it. This is Russia. And I wasn't given a life sentence to be released someday. And what is there to do on the outside? I'm all sick, half-blind, I forgot how to work, long ago. No, if I am fed, dressed, and looked after, then let them carry on doing that; and then let them bury me in some unmarked grave"; "Sorry, but I don't see my life on the outside. To dream is a sin, so there's nothing to write about"; "So I came out of the gates of this prison and immediately went to the local church to thank the Lord for believing me, while people no longer believe me, and only God trusted me with the rest of my life to prove my faith in Him by good deeds. And after I have confessed and received the Sacrament on the outside, I will get on the train and go to Father Vladimir in the village of... in the Ya...

Oblast, and I will try to get along with others. And then it will be as the Lord disposes”.

The above-mentioned opinions of convicted lifers indicate that their personality can change dramatically in the harsh conditions of incarceration. Researchers from the Institute of Criminology at the University of Cambridge conducted focused interviews with 25 former life prisoners (including two women) who spent an average of 19 years in prison and have found out that “getting used to the prison environment” often leads to the development of “post-prison syndrome”, manifested in distrust of others, in difficulties in building interpersonal relationships and making independent decisions [4].

### Discussion

Indeed, the punishing atmosphere typical of Russian prisons leads some convicts to regression, and forces others to think: “Am I going to die here or live here?” In the conditions of cell detention, in order to feel the pulse of life, convicts often seek to escape in another dimension – in the world of dreams and visions [8, p. 166]. However, who else in the given conditions can provide support to those convicted for life? Many scientists and employees working with convicts believe that timely socio-psychological and medical assistance, as well as external support, is important here. In this regard, the model of compassionate release, the ideologist of which was David Garland, a leading scientist in the field of the sociology of punishment and social control [14], is finding increasing support in relation to the implementation of the treatment of life prisoners. He proved it is important that prisoners should be supervised by specialists of helping professions who are able to

implement measures that ensure the prisoner’s right to get immediate early release (on medical grounds: incurable diseases with a life expectancy of six to eighteen months). Besides, an individual can experience irreversible age-related changes causing them to lose independent living skills, etc., this brings to the fore the need to provide palliative medical care and hospice services to elderly and terminally ill lifers.

With regard to the relevance of expanding psychological assistance to lifers, we note that it is necessary to increase the number of penitentiary psychologists. After all, today there are often only one or two penitentiary psychologists in high security penal colonies, but they are assigned the functions of conducting psychodiagnostic and consultative procedures, taking into account modern requirements, in working with people with mental disorders, as well. In this regard, the issues of methodological support and professional development of psychologists are also relevant.

In conclusion we note that taking into account the materials of the empirical research we have presented, as well as the data from Russian and foreign publications, we can state that in the treatment of convicted life prisoners, it is important to rely on the principle of anthropological proportionality, since it allows us to determine more discretionary the wide criteria for release on parole [12], and in each individual case it is necessary to take into account the convict’ personality and the interests of society. Participation of psychologists in the preparation of documents for releasing lifers on parole can be viewed from the perspective of their assessing convicts’ hardiness, subjectivity and objective determinants of hardiness.

## REFERENCES

1. Balamut A.N., Pozdnyakov V.M. On the guidelines for assessing psychological readiness for release of convicts with life imprisonment sentences. *Vestnik instituta: prestuplenie, nakazanie, ispravlenie=Institute Bulletin: Crime, Punishment, Correction*, 2018, no. 4 (44), pp. 121–127. (In Russ.).
2. Bystrova T.V., Pozdnyakov V.M. On improving the hardiness of convicts serving lengthy prison terms. *Prikladnaya yuridicheskaya psikhologiya=Applied Legal Psychology*, 2017, no. 1, pp. 30–36. (In Russ.).
3. *The Federal Penitentiary Service of Russia reported that life prisoners live longer than all other prisoners*. Available at: <https://tass.ru/obschestvo/6328959> (accessed January 7, 2021). (In Russ.).
4. Jarrett K. *How prison changes personality*. Available at: <https://www.bbc.com/ukrainian/features-russian-44083238> (accessed January 26, 2021). (In Russ.).
5. Dobryakov D.A., Minyazeva T.F., Pozdnyakov V.M. Trends in the execution of life imprisonment. *Vestnik Tomskogo gosudarstvennogo universiteta=Tomsk State University Bulletin*, 2020, no. 457, pp. 221–228. (In Russ.).
6. *Brief description of the penal system*. Available at: <https://fsin.gov.ru/structure/inspector/iao/statistika/Kratkaya%20har-ka%20UIS/> (accessed January 6, 2021). (In Russ.).
7. Leont’ev D.A., Rasskazova E.I. *Test zhiznestoikosti* [Hardiness survey]. Moscow: Smysl, 2006. 63 p.
8. Mukhina V.S. *Otchuzhdennyye: Absolyut otchuzhdeniya: Monografiya* [The alienated: the absolute of alienation. Monograph.]. 2nd edition. Moscow: Svyato-Troitskaya Sergieva Lavra, 2010. 702 p.
9. Nalivaiko T.V. *Issledovanie zhiznestoikosti i ee svyazei so svoystvami lichnosti: avtoreferat dissertatsii na soiskanie uchenoj stepeni kandidata psikhologicheskikh nauk* [The study of hardiness and its relations with the personality traits: Candidate of Sciences (Psychology) dissertation abstract]. Yaroslavl, 2006. 28 p.
10. *Life imprisonment. Brief information document*. Available at: <https://cdn.penalreform.org/wp-content/uploads/2018/04/pozhiznennoe-zaklyuchenie.pdf> (accessed January 27, 2021). (In Russ.).

11. Pozdnyakov V.M. Psychology of anthropological proportionality in the treatment of convicts sentenced to life imprisonment. In: *IV Mezhdunarodnyi penitentsiarnyi forum "Prestuplenie, nakazanie, ispravlenie" (k 140-letiyu ugovno-ispolnitel'noi sistemy Rossii i 85-letiyu Akademii FSIN Rossii): sb. tez. vystuplenii i dokladov uchastnikov (g. Ryazan', 20–22 noyabrya 2019 g.): v 10 t.* [4th International Penitentiary Forum "Crime, punishment, correction" (to the 140th anniversary of the penal system of Russia and the 85th anniversary of the Academy of the Federal Penitentiary Service of Russia): collection of concise presentations and reports of participants (Ryazan, November 20–22, 2019): in 10 volumes]. Ryazan: Akademiya FSIN Rossii, 2019. Volume 8. Pp. 145–149. (In Russ.).
12. *Illusive release on parole. Vera Vasil'eva talks about lifers.* Available at: <https://www.svoboda.org/a/30498974.html> (accessed January 8, 2021). (In Russ.).
13. Azarian A., Farokhzadian A.A., Habibi E. Relationship between psychological Hardiness and Emotional Control Index: a communicative approach. *International Journal of Medical Research and Health Sciences*, 2016, no. 5, pp. 216–221.
14. Garland D. *The Culture of Control. Crime and Social Order in Contemporary Society.* Chicago: The University of Chicago Press; Oxford: Oxford University Press, 2001. 307 p.
15. Kowalski C., Schermer J.A. Hardiness, perseverative cognition, anxiety, and health-related outcomes: a case for and against psychological hardiness. *Psychological Reports*, 2019, vol. 122, no. 6. pp. 2096–2118.

### INFORMATION ABOUT THE AUTHORS

**TAT'YANA V. KORNILOVA** – Senior Researcher at the sector for organizing and coordinating research and international cooperation, Organizational and Research Department, Vologda Institute of Law and Economics of FSIN Russia, Vologda, Russian Federation. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-1978-9294>, e-mail: [tatyana\\_vladi21@mail.ru](mailto:tatyana_vladi21@mail.ru)

**VYACHESLAV M. POZDNYAKOV** – Doctor of Sciences (Psychology), Professor, professor of the department of scientific foundations of extreme psychology, Faculty of Extreme Psychology, Moscow State University of Psychology and Education, Moscow, Russian Federation. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-9487-4435>, e-mail: [pozdneyakov53@mail.ru](mailto:pozdneyakov53@mail.ru)

**ALEKSANDR N. BALAMUT** – Candidate of Sciences (Psychology), Associate Professor, deputy head of the Faculty of Psychology, Vologda Institute of Law and Economics of FSIN Russia, Vologda, Russian Federation. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-0841-676X>, e-mail: [balamut01@yandex.ru](mailto:balamut01@yandex.ru)

*Received December 21, 2020*



## Lengthy Prison Term as a Psychological Issue in the Penal System of the Russian Federation

**YURII E. SUSLOV**

Research Institute of the Federal Penitentiary Service of Russia, Moscow, Russian Federation, Russian State Social University, Moscow, Russian Federation

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-9824-748X>, e-mail: [zimburu@mail.ru](mailto:zimburu@mail.ru)

**Abstract.** Introduction: the paper analyzes scientific data related to the definition of the phenomenon “lengthy prison term” and demonstrates a relative and conditional nature of this phenomenon. Available scientific research findings in this area suggest that the duration of serving a sentence is an exclusively subjective measure for various criminals. Goal: to identify the impact of the length of prison sentences on convicts in the context of their reformation. Methods: we use general scientific research methods (analysis, synthesis, comparison, generalization). The work is based on the results derived from the analysis of relevant foreign and domestic studies. Results: by analyzing the influence of specific features inherent in correctional institutions, we reveal the following inconsistency: custodial sentences and lengthy prison terms contribute to the adaptation of convicts to prison conditions, development of negative changes in their personality, destructive conduct, etc. In addition, prolonged stay in a correctional institution reduces the impact of major means of reformation such as prison regime, educational work, and socially useful work. Conclusions: when determining the length of prison term, it is necessary to proceed not so much from the nature and degree of public danger of the act, but from individual features of the criminal’s personality, their social environment, and the motive for the crime committed. It is necessary to abandon the quantitative approach to determining the measure of punishment expressed in the length of the prison term.

**Keywords:** lengthy prison term; serving a sentence; correctional institutions; crime; convicts; reformation; punishment; penal system of the Russian Federation; isolation conditions.

19.00.06 – Legal psychology.

**For citation:** Suslov Yu.E. Lengthy prison term as a psychological issue in the penal system of the Russian Federation. *Penitentiary Science*, 2021, vol. 15, no. 1 (53), pp. 218–223. DOI 10.46741/2686-9764-2021-15-1-218-223.

### Introduction

According to Article 45 of the Criminal Code of the Russian Federation (hereinafter – the RF Criminal Code), imprisonment for a specified term is one of the main forms of punishment. Paragraphs 2, 4, 5 of Article 56 of the RF Criminal Code establish that incarceration can be imposed for a period from two months to 35 years. The length of the prison term depends on the nature and degree of public danger of the act (Article 15 of the RF Criminal Code). However at present, Russian legislation does not define what term of imprisonment is considered lengthy. Similarly, there is no consensus on this subject in relevant scientific works.

Thus, M.G. Detkov, citing a report by Yu.Ya. Chaika, notes that in different countries lengthy prison terms are those that exceed two years (Finland), four years (Sweden), five years (Greece), ten years (Macedonia). The research-

er himself proposes to consider long-term imprisonment from the organizational-legal and psychological-pedagogical points of view, and to consider prison terms exceeding five years as lengthy. He points out that such a boundary had already been established in Russia in accordance with the decree of the Council of People’s Commissars from March 21, 1921 “On incarceration and the procedure for release on parole” [3].

S.S. Akulenko divides lengthy prison terms into two types: long terms (10 to 20 years) and particularly long terms (from 20 to 30 years) [4; 11]. V.A. Eleonskii and M.I. Koval’ suggest that a prison term of eight years or more should be considered as a long term of imprisonment.

Thus, we can say that in different historical periods and in different countries the opinion about the quantitative representation of this type of punishment has been and remains very

controversial. At the same time, it is necessary to find a solution to this problem because of its practical significance. First of all, this is due to the need to fulfill an important social task of the penal system of the Russian Federation, which consists in the reformation of the persons convicted of committing various crimes.

#### *Methods*

In the course of the study we used general scientific methods (analysis, synthesis, comparison, generalization), which allowed us to address the issue of subjective perception and understanding of the length of prison terms and the impact of this form of punishment on convicts' psyche and their opportunity to reform. The work is based on the results of the analysis of foreign and domestic studies devoted to the issue under consideration.

#### *Results*

It is necessary to understand how incarceration affects an individual. The influence of the length of prison terms on the personality of convicts remains a relevant issue in modern scientific discourse. No unambiguous answer to this question has been given so far. We can distinguish two points of view. According to the first one, a convict's long-term stay in a correctional institution brings negative and destructive implications. Advocates of the second point of view, on the contrary, argue that while staying at a correctional institution, convicts are removed from the environment in which they could develop anti-social attitudes and commit another crime. Second, prison staff carry out comprehensive and multifaceted work with convicts to help them transform their personality [10].

At the same time, it can be argued that when individuals get into specific conditions of correctional facilities, they fall under the influence of a number of factors generated by prison environment. One of the important conditions in the life of a convict is the need to comply with special rules of behavior and interaction with other convicts and with prison staff. Convicts must comply with the requirements of the regime established in the correctional institution.

Psychologically, prison regime is the organization of the entire life and activities of convicts in strict accordance with the requirements of laws and regulations [14]. In addition to strict regulation of conduct, prison conditions have a number of distinctive features, which include limited communication, isolation, hierarchy, information limitations, etc. [15].

So, for example, V.S. Mukhina, who studies individuals sentenced to long-term imprisonment, identifies a number of negative factors in correctional institutions, which have a direct impact on convicts. These factors are as follows:

- strict regime;
- scarcity of object environment;
- sensory deprivation;
- high population density within a limited space;
- specific forms of communication between prisoners, administration, and security staff [5].

Isolation is one of the factors that have a major impact on a convict's psyche [19; 20; 22]. On the one hand, restrictions are intended to have a certain educational effect on individuals by forming proper conduct, necessary habits and personality traits in them [14]; on the other hand, a number of authors, both foreign and Russian, argue that incarceration is a social experience that reinforces the feeling of illegality. It is further concluded that there is not a lot of evidence to suggest that prisons reduce recidivism. And on the contrary there are facts that allow us to conclude that serving a sentence in a correctional institution can have a criminogenic effect. Measures aimed at deterring convicts' unacceptable conduct are accompanied by severe violations of discipline on their part, and also cause official forms of prisoners' resistance [12; 16; 18].

Some authors are even more categorical in assessing such a punishment as imprisonment, pointing out that it does not contribute to the rehabilitation of convicts and even leads to an increase in recidivism in the country [7].

Thus, the question concerning the impact of these factors on an individual is still a subject of discussion in the scientific community. However, we agree that the very fact of incarceration is traumatic, and its duration, as S.I. Dement'ev points out, is the main element of such punitive influence, which determines the degree of moral and physical suffering inflicted on the convict [1]. We believe that the length of prison terms is the link that puts together the aspects of impact of a correctional institution on an individual.

A.M. Smirnov and B.A. Spasennikov indicate that the number of convicts who have a positive attitude toward prison regime requirements increases dynamically while they are serving up to 5–8 years of their term; in the future the share of such persons reduces significantly; it means that prolonged incarceration to a certain extent reduces the functionality of the regime of serving a sentence in a correctional institu-

tion [10]; and regime, according to Article 9 of the RF Penal Enforcement Code, is one of the main means of convicts' rehabilitation. Therefore, we can say that there is a contradiction, which consists in the fact that one of the penalties virtually hampers effective rehabilitation of convicts.

Some researchers speak about a threshold of five years of incarceration; as this term expires, rehabilitation effect decreases. And the more time convicts spend in prison, the more pronounced their loss of socially approved conduct skills and the development of qualities leading to regression and loss of a sense of guilt for the committed act [9].

#### *Discussion*

Emphasizing the interdisciplinary nature of the problem under consideration, we propose to look into it from psychological and pedagogical points of view.

The psychological and pedagogical literature in the field of penal science contains many studies on the manifestation of various psychological phenomena in convicts; these phenomena are caused by prison conditions specifics. Research on convicts' strategies for coping with life difficulties has shown that in the course of the time spent in prison, such personality traits as dreaminess, proneness to conflict, maladjustment, and remoteness come to the fore. There is an assumption that their development is associated with the desire of convicts to distance themselves from unpleasant realities of the environment in which they exist. At the same time, the convicts who are serving prison terms of 10–15 years develop dissatisfaction with their present life. In addition, some convicts are convinced that the prison system is designed to suppress normal behavior [21].

In general, prolonged stay in a correctional institution contributes to the development of maladaptive psychological defenses. Also with the increasing duration of staying in prison, convicts show a decrease in the intensity of feelings of guilt for the crime they committed; moreover, they often start thinking that their sentence is unjust. It can be assumed that this trend is due to the actualization of such psychological defense mechanism as denial [6].

Negative changes happening to first-time offenders are observed particularly clearly as they are put in prison and have to adapt to new living conditions. During this period, their critical perception and thinking are deteriorating, as well as their resistance to negative effects of

prison environment. As a result, such convicts become unreceptive to educational measures [8].

According to the research, repeat offenders serving their sentence in prison worry little about their sentence; prison conditions and measures of influence are familiar to them, and they adapt relatively easily to prison environment [2].

Thus, the implementation of punishment by increasing the term of imprisonment, in our opinion, represents a quantitative approach to addressing the problem of crime in society and combating it. The presented research results prove that after a certain time period of serving custodial sentences convicts adapt to new conditions. At the same time, important and useful internal trends that contribute to convicts' rehabilitation, improvement of the effectiveness of educational, psychological and other activities in a correctional institution, on the contrary, fade away. The processes of rethinking one's actions, lifestyle, and social ties that led a person to commit a crime are replaced by increasing negative emotions and anger; criminal experience and criminal infection are formed [17]. Forced long-term coexistence with other convicts that differ in their social, moral, psychological, intellectual qualities, as well as the state of health, including mental health, leads to the development of negative features in the personality of convicts. After release, such convicts are likely to experience difficulties with re-socialization and adaptation to life outside prison, and they will be at risk of reoffending.

In this regard, we believe that it is necessary to reconsider the attitude toward the imposition of custodial sentences in the context of their duration. Rehabilitation consists of two important components:

- activities carried out by prison staff in this direction;
- convicts' own efforts aimed at self-rehabilitation.

In the latter we include the availability and condition of convicts' various resources such as personality traits (goal commitment, empathy, awareness of guilt, etc.), support from relatives, living conditions, health status, etc.

The duration of prison terms adversely affects all of the above resources available to convicts. So, for example, serious changes can occur in the convict's family, for example: divorce, death, moving further away from the place where the convict is serving the sentence.

The relationship between the convict and their relatives may change, as a result of which

the convict may lose their support (both material and psychological). In particular, studies of convicted women show that the proportion of breakdown of families among them is quite high. In general, they experience separation from their families more acutely and painfully. Acceptance of their new life situation is associated with such emotions as fear, shame, guilt, etc. However, by the mid-term of serving their sentence, women convicted for the first time and women repeatedly convicted do not show any significant differences in their emotional state. Both groups show anxiety, nervousness, irritability, dull and depressed mood. This is also expressed in high average values for such emotions as contempt and disgust [13].

We should also note that the increase in the age during the period of serving the sentence may become an obstacle in the subsequent search for a job after release. In addition, competitiveness in the labor market will be reduced as a result of the former convict's lagging behind in the level of knowledge and professional skills.

Thus, convict experience problems in the subjective and objective-subjective spheres of life, where the former is a system of changing ideas, beliefs, views and values of the convict, etc., which arose under the influence of isolation from society. The objective-subjective sphere includes professional qualification of the convict, their marital status, level of professional knowledge, skills, etc. These are aspects of the convict's life that, on the one hand, do not fully depend on the convict, on the other hand, they can still fall under the influence of the convict (raising the level of the convict's professionalism, self-development, interaction with their family, etc.).

This aspect of the influence of lengthy prison terms can be conditionally described as damaging impact, i.e. the duration of serving a sentence has a destructive impact on the convict's way of life and on the convict's interaction with the world (e.g., in social and occupational aspects). However, such an impact should not always be considered as something negative, because in some cases the destruction of ties with a socially unfavorable and destructive group will benefit the process of the convict's rehabilitation. However, it should be understood that the more destructive the impact of the length of the sentence, the more difficult it will be for the convict to re-socialize upon release.

Some other and no less important aspects of the impact of long prison terms include the

rate at which the convict's personality is changing and the vector of this change. Regarding the vector of personality development, in its relation to the perception of detention facilities as well, we have already mentioned its negative quantitative dynamics according to studies conducted in this field.

At the same time it is obvious that personality changes and their pace largely depend on the individual. Remorse as an awareness of one's guilt and regret for the criminal act committed may occur in a person even at the time of committing the crime, or may not occur at all. And it should be understood that between these extreme points of attitude toward the committed crime there are many shades of perception and understanding of the committed criminal act.

We believe that it is the psychological approach that can answer the question of the length of punishment for a particular criminal.

No doubt, this problem is at an intersection of several systems, for example, the judicial and penitentiary systems. In one case, when imposing a sentence, one must consider not only the degree of social danger of the crime committed, but also the set of the convict's characteristics that influence the potential for their rehabilitation.

The penal system should be guided by the psychological approach, which, in essence, will be as a reference point in the organization of rehabilitation work with convicts as they serve their sentences. The psychological approach will optimize the work of correctional institutions, since it will point to those convicts who need penitentiary attention in the first place, and determine the extent of this impact on the convict and the amount of time required to address rehabilitation tasks in a particular case.

#### Conclusion

The psychological approach is a transition from the quantitative implementation of a punishment in the form of imprisonment to the qualitative one. This transition, in turn, will promote a more effective implementation of penitentiary impact on the convict by all services in a penitentiary institution.

At the same time, we understand that the psychological approach to determining the measure of punishment expressed in the length of serving the sentence represents a fundamentally new level of implementation of penitentiary impact and development of certain social consciousness.

## REFERENCES

1. Bokovnya A.Yu., Sundurov F.R. Terms of punishments and problems of penalization in criminal law. *Vestnik Volzhskogo universiteta im. V.N. Tatishcheva=Tatishchev Volzhsky University Bulletin*, 2017, vol. 2, no. 4, pp. 159–167. (In Russ.).
2. Datii A.V., Fedoseev A.A. Criminological and psychological features of convicts with socially significant diseases. *Lichnost' v menyayushchetsya mire: zdorov'e, adaptatsiya, razvitiye=Personality in a Changing World: Health, Adaptation, Development*, 2014, no. 2 (5), pp. 69–79. Available at: <https://cyberleninka.ru/article/n/kriminologicheskie-i-psihologicheskie-osobennosti-bolnyh-sotsialno-znachimymi-zabolevaniyami-osuzhdennyh> (accessed March 12, 2020). (In Russ.).
3. Detkov M.G. Long-term imprisonment: concept, content, effectiveness. *Vestnik instituta: prestuplenie, nakazanie, ispravlenie=Institute Bulletin: Crime, Punishment, Correction*, 2008, no. 2, pp. 28–32. Available at: <https://cyberleninka.ru/article/n/dlitelnoe-lishenie-svobody-ponyatie-soderzhanie-effektivnost> (accessed April 2, 2020). (In Russ.).
4. Kornilova T.V. The concept and characteristic features of punishments in the form of long terms imprisonment in foreign criminal law. *Vestnik Voronezhskogo gosudarstvennogo universiteta. Seriya: Pravo=Proceedings of Voronezh State University. Series: Law*, 2018, no. 3 (34), pp. 387–394. Available at: <http://www.vestnik.vsu.ru/pdf/pravo/2018/03/2018-03-37.pdf> (accessed: April 3, 2020). (In Russ.).
5. Mukhina V.S., Khvostov A.A. Life prisoners: motivation for life. *Razvitiye lichnosti=Development of Personality*, 2002, no. 3, pp. 51–60. (In Russ.).
6. Rogach V.G. Strategies for overcoming life difficulties in convicts, serving the long sentences of imprisonment. *Vestnik instituta: prestuplenie, nakazanie, ispravlenie=Institute Bulletin: Crime, Punishment, Correction*, 2018, no. 1 (41), pp. 122–129. Available at: <https://cyberleninka.ru/article/n/strategii-preodoleniya-zhiznennyh-trudnostey-u-osuzhdennyh-otbyvayuschih-dlitelnye-sroki-lisheniya-svobody> (accessed April 4, 2020). (In Russ.).
7. Savvina E.V. Features of socio-psychological adaptation of convicts to the conditions of a penitentiary institution. *Vestnik Severo-Vostochnogo federal'nogo universiteta im. M. K. Amosova. Seriya: Pedagogika. Psikhologiya. Filosofiya=Vestnik of North-Eastern Federal University. "Pedagogy. Psychology. Philosophy" Series*, 2017, no. 2 (6), pp. 35–43. Available at: <https://cyberleninka.ru/article/n/osobennosti-sotsialno-psihologicheskoy-adaptatsii-osuzhdennyh-k-usloviyam-penitentsiarnogo-uchrezhdeniya> (accessed April 12, 2020). (In Russ.).
8. Skripka L.V. Emotional states of first-time convicts in the process of serving their sentence. *Prikladnaya yuridicheskaya psikhologiya=Applied Legal Psychology*, 2014, no. 3, pp. 98–102. Available at: <https://cyberleninka.ru/article/n/emotsionalnye-sostoyaniya-vpervye-osuzhdennyh-v-protssesse-otbyvaniya-nakazaniya> (accessed April 2, 2020). (In Russ.).
9. Slavinskaya Yu.V., Kokurin A.V. On the need to develop a comprehensive approach to psychological support for persons serving life imprisonment. *Prikladnaya yuridicheskaya psikhologiya=Applied Legal Psychology*, 2009, no. 3, pp. 108–116. Available at: <https://cyberleninka.ru/article/n/o-neobhodimosti-razrabotki-kompleksnogo-podhoda-k-psihologicheskomu-soprovozhdeniyu-lits-otbyvayuschih-pozhiznennoe-lishenie-svobody> (accessed April 3, 2020). (In Russ.).
10. Smirnov A.M., Spasennikov B.A. The influence of prolonged isolation from society on ensuring the regime of serving punishment in places of deprivation of liberty. *Vestnik instituta: prestuplenie, nakazanie, ispravlenie=Institute Bulletin: Crime, Punishment, Correction*, 2008, no. 4, pp. 28–30. Available at: <https://cyberleninka.ru/article/n/vliyaniye-dlitelnoy-izolyatsii-ot-obschestva-na-obespechenie-rezhima-otbyvaniya-nakazaniya-v-mestah-lisheniya-svobody> (accessed March 3, 2020). (In Russ.).
11. Smirnov A.M. *Dlitel'nye sroki lisheniya svobody v otnoshenii osuzhdennykh muzhchin: monografiya* [Long terms of imprisonment in relation to convicted men: monograph]. Moscow: Yurlitinform, 2010. 199 p.
12. Suchkova E.L., Shtefan E.F. Problematique issues of motivation for law-abiding behavior in convicts serving their sentences under strict conditions of detention. *Psikhologiya i pravo=Psychology and Law*, 2019, vol. 9, no. 4, pp. 236–248. (In Russ.).
13. Tsareva E.V. Specifics of emotional experiences of convicted women serving sentences in places of deprivation of liberty. *Vestnik Moskovskogo universiteta MVD Rossii=Bulletin of the Moscow University of the Ministry of Internal Affairs of Russia*, 2009, no. 6, pp. 53–56. Available at: <https://cyberleninka.ru/article/n/spetsifika-emotsionalnyh-perezhivaniy-u-osuzhdennyh-zhenschin-otbyvayuschih-nakazanie-v-mestah-lisheniya-svobody> (accessed April 20, 2020). (In Russ.).
14. Shikhantsov G.G. *Yuridicheskaya psikhologiya: uchebnik dlya vuzov* [Legal psychology: textbook for universities]. Second edition. Moscow: Zertsalo-M, 2006. 272 p.
15. Shishko E.A. Experimental studies of the socio-psychological situation among convicts. *Vedomosti ugovolno-ispolnitel'noi sistemy=Journal of the Penitentiary System*, 2015, no. 8 (159), pp. 46–51. Available at: <https://cyberleninka.ru/article/n/eksperimentalnye-issledovaniya-sotsialno-psihologicheskoy-obstanovki-sredi-osuzhdennyh> (accessed April 20, 2020). (In Russ.).
16. Day J.C. et al. Coercion and social support behind bars: testing an integrated theory of misconduct and resistance in U.S. prisons. *Criminal Justice and Behavior*, 2015, vol. 42 (2), pp. 133–155. DOI: 10.1177/0093854814546352. Available at: <https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/0093854814546352> (accessed April 2, 2020).
17. Folk J.B., Disabato D.J., Daylor J.M., Tangney J.P., Barboza S., Wilson J.S., Bonieskie L., Holwager J. Effectiveness of a self-administered intervention for criminal thinking: Taking a chance on change. *Psychological Services*, 2016, no. 13 (3), pp. 272–282. Available at: <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC4980178/> (accessed October 1, 2020).
18. Cullen F.T. et al. Prisons do not reduce recidivism. The high cost of ignoring science. *The Prison Journal*, 2011, vol. 91 (3), pp. 489–659. DOI: 10.1177/0032885511415224. Available at: <https://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/0032885511415224> (accessed April 2, 2020).
19. Ahalt C., Haney C., Rios S., Fox M.P., Farabee D., Williams B. Reducing the use and impact of solitary confinement in corrections. *International Journal of Prisoner Health*, 2017, vol. 13, no. 1, pp. 41–48. DOI: 10.1108/IJPH-08-2016-0040. Available at: <https://www.emerald.com/insight/content/doi/10.1108/IJPH-08-2016-0040/full/html> (accessed October 2, 2020).
20. Stringer H. Improving mental health for inmates. *Monitor on Psychology*, 2019, vol. 50, no. 3, p. 46. Available at: <https://www.apa.org/monitor/2019/03/mental-health-inmates#> (accessed October 1, 2020).
21. Wittekind K. *The bottom two percent: using positive psychology to create change among convicts: a capstone project submitted in partial fulfillment of the requirements for the degree of masters of applied positive psychology*. University of

Pennsylvania, 2018. 74 p. Available at: [https://repository.upenn.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1143&context=mapp\\_capstone](https://repository.upenn.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1143&context=mapp_capstone) (accessed October 1, 2020).

22. Yoon I.A., Slade K., Fazel S. Outcomes of psychological therapies for prisoners with mental health problems: a systematic review and meta-analysis. *Journal of Consulting and Clinical Psychology*, 2017, no. 85 (8), pp. 783–802. DOI: 10.1037/ccp0000214/. Available at: <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC5518650/> (accessed October 22, 2020).

### INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

**YURII E. SUSLOV** – Candidate of Sciences (Psychology), leading researcher of the department for development of methodologies, for social, psychological and educational work with convicts at the Center for Research on Execution of Criminal Punishments and Provision of Psychological Support in Professional Activity of Staff of the Penal System at the Research Institute of the Federal Penitentiary Service of Russia, Moscow, Russian Federation, associate professor at the Faculty of Psychology of the Russian State Social University, Moscow, Russian Federation. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-9824-748X>, e-mail: zimburu@mail.ru

*Received April 27, 2020*

DOI 10.46741/2686-9764-2021-15-1-224-230

UDC 378.1



## Pedagogical Technology as a Means to Develop Educational Self-Sufficiency in Students of Higher Education Organizations of FSIN Russia

**OKSANA B. PANOVA**

Vologda Institute of Law and Economics of the Federal Penitentiary Service of Russia, Vologda, Russian Federation

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-6096-2581>, e-mail: [xenia-vipe@mail.ru](mailto:xenia-vipe@mail.ru)

**Abstract.** *Introduction:* the paper addresses the issue of enhancing the role of individual extramural studies for students of higher education institutions of the Federal Penitentiary Service of Russia and searches for ways to form students' attitude toward individual extramural studies as a significant component of the educational process. *Aim:* description and scientific substantiation of a pedagogical technology aimed to develop educational self-sufficiency in future staff of the penal system. *Methods:* theoretical methods (studying and analyzing psychological and pedagogical literature on the subject, pedagogical simulation) and empirical methods (survey, performance results analysis). *Results:* in the course of our research we formed a set of definitions and terms, the key one among which is "educational self-sufficiency". Pedagogical simulation helped us describe distance educational technology based on interactive pedagogical communication using Modular Object-Oriented Dynamic Learning Environment (Moodle). This technology focuses on the development of cognitive motivation in students, and the motivation source is found in a professionally oriented educational dilemma. An educational dilemma serves as an informational and conceptual unit that covers the content of a certain topic and the corresponding competence laid down in the structure of an academic discipline. The empirical research we conducted has shown that the use of this educational technology actually mobilizes students' cognitive activity and fuels their interest in learning and future profession beyond the topics intended for classroom-based studies. *Conclusions:* we have found out that the performance efficiency of individual extramural studies depends on how the teacher organizes external supervision. It should correlate with the inner needs of students and bring to the fore a wide range of cognitive motives: motivating directly, motivating intellectually, motivating prospectively. Being in line with these conditions, the educational technology we describe can be used on a large-scale basis.

**Keywords:** educational self-sufficiency; educational process; pedagogical technology; cognitive motives; educational dilemma; electronic educational environment.

13.00.01 – General pedagogy, history of pedagogy and education.

**For citation:** Panova O.B. Pedagogical technology as a means to develop educational self-sufficiency in students of higher education organizations of FSIN Russia. *Penitentiary Science*, 2021, vol. 15, no. 1 (53), pp. 224–230. DOI 10.46741/2686-9764-2021-15-1-224-230.

### *Introduction*

According to Federal Law 273-FZ dated December 29, 2012 "On education in the Russian Federation" all higher education organizations provide for the training of skilled workforce in

all major fields of socially useful activity in accordance with the needs of society and the state (Art. 69). This provision focuses the attention of higher education organizations on the implementation of strategic educational tasks.

Content-related aspects are determined by federal state educational standards, and separate requirements can be elaborated by employers of graduates of higher education organizations. The Federal Penitentiary Service of Russia (FSIN Russia) is an employer for graduates of educational organizations that train specialists for the penal sphere. FSIN Russia requires that the quality of training of graduates should provide them with the ability to organize their self-education on their own, taking into account the need to be in line with innovation processes, respond efficiently to potential challenges and risks in conditions of Russian penal system reform [5]. We should emphasize that graduates of educational organizations funded by government agencies can most effectively implement their potential as specialists in the very bodies and agencies of the penal system; moreover, the quality of graduates' education can be assessed objectively, first of all, by the employer. Having reviewed the information on assessing the ability of FSIN Russia higher education organizations graduates to perform their professional duties efficiently, we can state that along with obvious achievements, there are certain drawbacks in this sphere. Gaps in professional education have different nature; one of the reasons, according to researchers, is an insufficient level of self-sufficiency, which impedes successful orientation in the professional environment under changing conditions, when a FSIN Russia officer has to show initiative in the setting of a goal and searching for ways to achieve it [3; 4; 7].

Developing self-sufficiency in penal system officers is in many ways related to improvements in organizing educational process in higher education institutions. We consider a more comprehensive use of individual extramural studies as a resource to optimize educational process. It is known that the latest federal state educational standards attach greater importance to individual studies of the majority of disciplines included in educational programs. The proportion of academic hours devoted to individual extramural studies in the curricula of higher education organizations is not less than of the hours provided for the main educational program. Thus, students' individual work acts as a full-fledged component of educational process and receives special consideration on the part of teachers.

#### *Research methods*

The research was conducted with the use of theoretical (study and analysis of psycho-

logical and pedagogical works on the topic of our research) and empirical (survey, analysis of performance results) methods. Pedagogical simulation included designing a model for developing educational self-sufficiency in students in the form of main ideas and technological solutions, which were confirmed during further experimental studies in conditions of actual pedagogical process.

Theoretical materials for the research included modern works on the formation of educational self-sufficiency in students in educational process in general and in organizing individual studies in particular; cadets survey data were also used for the purposes of our research. The practical stage of the research was conducted at the psychological faculty of VIPE FSIN Russia. The experiment lasted three years; 158 third- and fourth-year cadets who studied the disciplines "Anti-corruption education of penal system officers" and "Testing and developing ideas related to legal aspects in minor convicts" participated in the experiment from 2017 to 2020. Upon completion of the courses, cadets were asked to fill in a questionnaire to assess the efficiency of the technology for developing educational self-sufficiency used in educational process.

#### *Terms and definitions of the research*

Having studied and analyzed relevant psychological and pedagogical literature, we formed a set of terms and definitions for our research. The set includes the following terminological constructs: "educational self-sufficiency", "individual extramural studies", "pedagogical technology as a means to manage individual extramural studies". The terminological construct "educational self-sufficiency" was used as a key term for the problem under consideration. Educational self-sufficiency is understood as a student's personality trait that allows them to design their own individual educational track based on their own choice corresponding to their educational goals, abilities, motivation and interests [2, p. 13]. Students' educational self-sufficiency is based on their self-organizing abilities, the main components of which are as follows: determining an educational task taking into account one's abilities and needs, choosing educational means to address the tasks at hand, assessing one's own actions from the viewpoint of achieving the goal, choosing optimal ways to develop one's professional competencies, assessing

the actual state and results of development of professional competencies [2, p. 32].

It follows from the analysis of scientific literature that students are to act as subjects in managing their own individual extramural studies. Students as subjects of internal management have different personality features that is why they show different self-organizing abilities, and not all of them are willing to go beyond the mandatory tasks assigned by the teacher. Being part of the curriculum, individual extramural work acts as the segment in which a student or cadet of a higher education organization can use their educational self-sufficiency. Before an individual educational route for the student is designed, there should be some preliminary work related to studying the syllabus and the working program of a discipline so as to find answers to the following questions: Which topics should be fully included in individual studies? To what extent should one expand their knowledge on their own in the framework of those topics that are to be studied within the classroom? What should be the level of acquisition of this knowledge? What forms of control will be used? And so on.

Regarding individual extramural studies, many students do not go through planning documentation painstakingly and do not design their own educational route on its basis; they rather focus on studying the topics in the framework of preparation for exams. Thus, there emerges a need for external supervision on the part of the teacher, whose role is to encourage and promote educational self-sufficiency in students.

Among many ways to organize external management of individual extramural studies, we consider it necessary to talk about the technologization of this process. Pedagogical technology serves as an intermediate link between the theory and practice of its application. In order to make practical use of theoretical provisions one should technologize them and describe them as activity-related procedures. Researchers have different opinions regarding the definition of a pedagogical technology. The definition closest to our understanding is to consider pedagogical technology as an algorithm of purposeful joint actions of educational process participants, which provides for the achievement of the intended educational result [8, p. 12].

The relevance of using pedagogical technology as a means to manage individual extramural studies of students at higher education orga-

nizations has been substantiated quite thoroughly in scientific literature. Having reviewed scientific works on this topic we found out that the majority of relevant technologies consider such aspects as coordinated goal-setting, criteria-based assessment, design, dialog-based learning, etc. as the means to mobilize educational self-sufficiency in students [1; 2; 9; 11]. Insufficient attention to the use of students' cognitive motivation in pedagogical technologies has served as a reference point for eliminating this gap when simulating the technological process of developing educational self-sufficiency in students at higher education organizations of FSIN Russia.

#### *Model description of the pedagogical technology*

In order to provide pedagogical support to the learning and cognitive activity of cadets at higher education organizations of FSIN Russia we propose a distant technology for motivating individual extramural studies. Development of motivation is considered as a major driver in making cadets accustomed to individual extramural studies. In the course of development of the pedagogical technology we proceeded from the fact that major importance is attached to the sense-making motives that bring socially significant values to the level of personality – “what is important to me”. Among the cognitive motives of the kind, we can distinguish those that motivate directly, intellectually, and prospectively [10, p. 97].

Under direct motivation the mobilizing effect is produced by novelty, vividness, entertaining component and imagery of the information and also by the possibility of getting a high score or appraisal. Intellectual motivation ensures cognitive interest provided that students obtain satisfaction from participating in educational and cognitive activities and successfully cope with the tasks that require the use of intellectual skills. Prospective motivation is related to the postponed result effect, under which students realize the potential usefulness of the knowledge in the long run, when they become graduates and can implement the knowledge in practice.

The purpose of using this technology is to provide pedagogical support for cognitive individual extramural activities of cadets by motivating them to study thoroughly the material included in the section “Individual extramural work”. The time period of its implementation coincides with the process of cadets' individual work on studying a certain topic within an

academic discipline. The number of cycles in the use of the technology corresponds to the number of topics defined by the thematic plan for independent extramural study. The main forms to implement the technology in remote mode include interactive communication using electronic educational environment of the university on the basis of Modular Object-Oriented Dynamic Learning Environment (Moodle) and social media.

This technology provides a convenient and effective way to control remotely the individual extramural work of cadets in the course of rapid exchange of information, in an online format as well. It comprises three stages: orientation- and activity-based, project- and activity-based, and reflection- and activity-based. The names and content of the stages correspond to the logic of the progressive development of cognitive motivation. For each stage, groups of dominant cognitive motives are defined. They are: directly motivating (first stage), intellectually motivating (second stage), and prospectively motivating (third stage).

The specifics of this educational technology consist in the fact that a professionally-oriented educational dilemma is used as an information and semantic unit that covers the content of a certain topic and corresponds to the logic of the formation of competencies laid down in the structure of an academic discipline. Finding solutions to educational dilemmas involves students' joint discussion of professionally significant situations. For each dilemma, several solutions are developed. The choice of a particular solution should be substantiated from the scientific and practical viewpoints. Project-based activity is organized, according to which the student speculatively builds a model for the probable development of events that corresponds to all the proposed solutions. Working with a dilemma involves the use of questions that problematize it and represent the situation through the prism of diverse circumstances.

A professionally-oriented dilemma involves a situation of professionally significant choice, in which there is no unambiguously correct solution, but there are different solutions that reflect different interests. As in any situation, the training dilemma provides for the continuation of the activity (in an unchanged or modified form). If the subject of cognitive activity has sufficient means and methods to solve a certain problem contained in the dilemma, then the activity continues. Otherwise, the situation is classified as a problematic one, which entails the need to

use special methods to continue the activity. Thus, an educational dilemma has no limitations if a task is performed in the form of a simple choice: depending on the level of motivation and training, students determine the boundaries of tasks and solutions on their own.

Special requirements to the content of an educational dilemma are established, they serve as pedagogical conditions for the successful implementation of the technology under consideration. According to these requirements, the formulation of a task is focused on covering the main volume of program material on the relevant topic; in the course of finding a solution to the dilemma, the competencies inherent in the structure of the academic discipline are being formed; the relevance and eventfulness of the content of dilemmas is ensured. Dilemmas that meet these requirements are presented in the textbook on the discipline "Anti-corruption education of officers of the penal system" (for the specialty 37.05.02 Psychology of service activity) [6, p. 73-80].

The technological chain for the implementation of distance educational technology for motivating students for individual extramural studies includes a sequence of certain actions. At the first stage (orientation- and activity-based), the teacher sends each student an incentive material that includes the following: the name of the topic intended for independent extracurricular study, goals to be achieved, a list of key terms to be described on the basis of reference information sources, the content of a professionally-based dilemma, instructions on the method (algorithm) for completing the task, information about the form of the subsequent presentation and discussion of the results of the work performed. If necessary, the teacher initiates the formation of mini-teams for interactive communication aimed at solving educational dilemmas.

At the second stage (project- and activity-based), the teacher acts as a mentor, providing advice in case students have any difficulties. The teacher also urges students to formulate their questions clearly and describe problems in detail in situations of difficulty.

At the third stage (reflection- and activity-based), the teacher organizes presentation and discussion of the completed tasks and their assessment from the scientific and applied viewpoints. The teacher also defines the format of the presentation and interactive discussion: forum, chat, video conference, discussion platform, poster presentation, etc.

The productivity of this technology is determined, among other things, by a set of organizational conditions, which include creating a supportive emotional atmosphere, coordinating actions in e-learning environment, using methods that enable a more comprehensive reasoning and interaction, summarizing the results of the work on a given topic, which includes the correlation of the results obtained with the content of the competencies relevant to the discipline in the structure of an educational program.

#### *Results and discussion*

The cadets who study certain disciplines using the technology under consideration note that the educational dilemmas they are to solve fuel their interest in studying and mobilize their cognitive activity. This statement that we make is based on the results of many years of pedagogical observation and on many surveys conducted among students. Thus, in May 2020, at the final stage of studying the discipline "Assessment and development of law-related concepts in juvenile convicts", cadets from group 261 of the psychological faculty of Vologda Institute of Law and Economics of FSIN Russia (VIPE FSIN Russia) were asked the following questions:

1. Did solving the proposed dilemmas help maintain interest in the academic discipline? Substantiate your answer.
2. What was the most interesting dilemma and why?
3. Will you use your experience of solving the dilemma in the course of psychological work with convicts? In what situations?

The cadets' answers and opinions posted on the electronic information and educational platform of VIPE FSIN Russia turned out to be quite informative and multidimensional. Here are the excerpts from some of the answers:

"The course is quite interesting and important for us, and it will be definitely useful in our work. The format of this course is new for me, but I liked it for its originality and novelty. While solving dilemmas I gained experience in finding the right point of view, improved my skills of reasoning and substantiating my point of view on the basis of theoretical material. Each proposed dilemma in this course is interesting and original. To answer a question presented in the dilemma, you need to study the proposed material thoroughly and understand it well, which naturally increases the effectiveness and usefulness of this type of work".

"Having completed the course "Assessment and development of law-related concepts in juvenile convicts", I would like to say that the teaching method used in the course is unconventional, which aroused the greatest interest in its studying. Reading, analyzing and solving dilemmas was very exciting".

"I liked solving dilemmas; it is a very good approach to studying this discipline. In my opinion, finding solutions to dilemmas contributed to the development of good knowledge in this discipline and aroused my interest greatly, it also contributed to the development of my own opinion on each specific situation and helped me formulate my own thoughts more competently. The dilemma about the Kirovograd correctional facility made a great impression on me and aroused greatest interest in me. This dilemma made me feel a great deal of emotions, especially after reading the consequences, I even felt a tinge of anger in relation to the inmates. However, it was necessary to choose the right solution regardless of my own feelings and emotions. It took me more than an hour to solve this dilemma, because it was difficult to put together all the thoughts that came to my mind".

During the survey, the cadets (158 people) answered the question "What advantages of using this technology can you name?" and noted "the opportunity to learn how to recognize possible professional mistakes and find ways to overcome them in the course of solving educational dilemmas"; "a variety of interesting dilemmas"; "the opportunity to fulfill educational tasks in a self-paced course"; "it is interesting to work without stress in a favorable psychological atmosphere"; "at the forum and in the chat, it is interesting to get acquainted with all the solutions of my fellow students, to participate in discussions and assess my own answers on this basis"; "the possibility of using modern computer technologies to obtain skills that can be useful in professional activities and everyday life"; "acquiring professional experience in the application of educational dilemmas, the developing potential of which will be useful in the future work with convicts and other categories of clients of psychologists". The most frequently repeated words in the answers are "interest" and "opportunity", which are used in the aspect of future professional activity. When asked about possible disadvantages of this technology, all respondents said there were none.

We can say that the use of this educational technology mobilizes the initiative activity of

students: at least 92% of cadets are involved in systematic individual extramural studies. It is noteworthy that in the current academic year in which there was a transition to “remote training” due to the coronavirus pandemic, full participation of all cadets without exception was achieved.

Other manifestations of positive feedback included cadets’ projects that described the ways in which the object under consideration can be developed, cadets’ evaluative judgments about controversial aspects of the proposed solutions, and the actualization of professionally significant values. The feedback serves as a basis for introducing adjustments to the teaching and editing of the content of the course. The product of this technology is educational self-sufficiency, the indicators of the formation of which are as follows: readiness and ability to overcome difficulties in educational and cognitive activities; the presence of a system of cognitive motives; the ability to independently set goals in educational and cognitive activities and plan their achievement; the ability to build an individual educational route; the willingness to use existing knowledge, skills and experience in solving professional problems; the ability to assess and adjust one’s own actions.

### Conclusion

The materials of the research allow us to draw the following conclusions:

1. There is a relationship between the level of educational self-sufficiency of students and the ways to organize external management of individual extramural studies.

2. Such communication becomes effective when the teacher uses a technology focused on the development of cognitive motivation in students.

3. The use of didactic basis in the form of professionally-oriented dilemmas that are information and semantic units covering the content of a certain topic and correspond to the logic of the formation of competencies laid down in the structure of the discipline allows us to bring to the fore a wide range of cognitive motives: motivating directly, motivating intellectually, and motivating prospectively.

The proposed technology is characterized as one of the ways for providing pedagogical support to the process of forming educational self-sufficiency as a professionally significant personal quality in cadets. At the same time, the current problems that can form the basis for further research remain outside the scope of this article, including the following problems: the structure and level of development of students’ cognitive interests due to the use of the technology under consideration; motivating teachers to provide pedagogical support to cadets in the course of individual extramural studies; monitoring the development of educational self-sufficiency in the cadets who are at different stages of studying at the university, etc.

## REFERENCES

1. Abramov S.M. *Genesis obrazovatel'noi samostoyatel'nosti studentov v protsesse distantsionnogo obucheniya: dissertatsiya na soiskanie uchenoi stepeni kandidata pedagogicheskikh nauk* [Genesis of educational self-sufficiency of students in the process of distance learning: Candidate of Sciences (Pedagogy) dissertation]. Yekaterinburg, 2003. 250 p.
2. Gordiyanova G.V. *Razvitie obrazovatel'noi samostoyatel'nosti studentov v nelineinom obrazovatel'nom protsesse vuza: dissertatsiya na soiskanie uchenoi stepeni kandidata pedagogicheskikh nauk* [Development of educational self-sufficiency of students in the nonlinear educational process at a higher education institution: Candidate of Sciences (Pedagogy) dissertation]. Omsk, 2016. 171 p.
3. Dvortsov V.B. *Formirovanie gotovnosti k budushchei professional'noi deyatel'nosti kursantov vuzov FSIN: dissertatsiya na soiskanie uchenoi stepeni kandidata pedagogicheskikh nauk* [Formation of readiness for the future professional activity of cadets of higher education institutions of the Federal Penitentiary Service: Candidate of Sciences (Pedagogy) dissertation]. Kemerovo, 2018. 246 p.
4. Kotlyar V.N. *Professional'noe samovospitanie kursantov i slushatelei vuzov FSIN Rossii: dissertatsiya na soiskanie uchenoi stepeni kandidata pedagogicheskikh nauk* [Professional self-education of cadets and students of universities of the Federal Penitentiary Service of Russia: Candidate of Sciences (Pedagogy) dissertation]. Ryazan, 2006. 200p.
5. On approving the Concept of the Federal Target Program “Development of the Penitentiary System (2017–2025): Resolution of the Government of the Russian Federation of December 23, 2016 No. 2808-r]. In: *Sobranie zakonodatel'stva Rossiiskoi Federatsii* [Collection of Legislation of the Russian Federation]. 2017. No. 2 (part II). Art. 413. (In Russ.).
6. Panova O.B. *Situatsii pravovogo vybora v aspekte antikorrupsionnogo vospitaniya sotrudnikov ugolovno-isspolnitel'noi sistemy v obrazovatel'nom protsesse: uchebnoe posobie* [Situations of legal choice in the aspect of anti-corruption education of employees of the penal system in the educational process: textbook]. Vologda: VIPE FSIN Rossii, 2018. 112 p.
7. Khokhlova L.N. *Formirovanie samostoyatel'nosti kursantov v protsesse obucheniya v yuridicheskoy vuzov FSIN Rossii: dissertatsiya na soiskanie uchenoi stepeni kandidata pedagogicheskikh nauk* [Formation of independence of cadets in the process of training at a law university of the Federal Penitentiary Service of Russia: Candidate of Sciences (Pedagogy) dissertation]. Samara, 2008. 218 p.
8. Chernyavskaya A.P., Baiborodova L.V., Kharisova I.G. *Tekhnologii pedagogicheskoy deyatel'nosti: uchebnoe posobie* [Technologies of pedagogical activity: textbook]. Yaroslavl: YaGPU, 2012. 312 p.

9. Shishkina N.M. Individual work of students and its role in the educational process (on the example of the work of students of the faculty of applied mathematics, informatics and mechanics who study English). *Nauchnyi vestnik Voronezhskogo gosudarstvennogo arkhitekturno-stroitel'nogo universiteta. Ser.: Sotsial'no-gumanitarnye nauki=Scientific Bulletin of Voronezh State University of Architecture and Civil Engineering. Series: Social Sciences and the Humanities*, 2013, no. 2, pp. 168–171. (In Russ.).
10. Shchukina G.I. *Aktivizatsiya poznavatel'noi deyatel'nosti uchashchikhsya v uchebnom protsesse* [Activation of cognitive activity of students in educational process]. Moscow: Prosveshchenie, 1979. 160 p.
11. Yakushkina L.P. *Tekhnologiya organizatsii vneauditornoi samostoyatel'noi raboty studentov v vuze: dissertatsiya na soiskanie uchenoi stepeni kandidata pedagogicheskikh nauk* [Technology for organizing individual extramural studies of students at a higher education institution: Candidate of Sciences (Pedagogy) dissertation]. Belgorod, 2007. 210 p.

#### INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

**OKSANA B. PANOVA** – Doctor of Sciences (Pedagogy), Associate Professor, professor of the Department of Legal Psychology and Pedagogy, Vologda Institute of Law and Economics of the Federal Penitentiary Service of Russia, Vologda, Russian Federation. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-6096-2581>, e-mail: [xenia-vipe@mail.ru](mailto:xenia-vipe@mail.ru)

*Received June 1, 2020*

---