

- ПОЛИТИКА И ПРАВА -

Дата поступления рукописи в редакцию: 23.05.2026 г.

DOI: 10.24412/2782-3830-2026-5-23-27

Дата принятия рукописи в печать: 02.06.2026 г.

МАЙСТРЕНКО Григорий Александрович,
кандидат юридических наук, старший научный сотрудник
Научно-исследовательского института
Федеральной службы исполнения наказаний России,
Москва, Россия,
e-mail: g.maystrenko@yandex.ru

ВОПРОСЫ ГОСУДАРСТВЕННО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ В УГОЛОВНО-ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ СИСТЕМЕ

Аннотация. В статье автор рассматривает вопросы законодательной базы по регулированию деятельности в уголовно-исполнительной системе, которая направлена на реализацию ее в ходе повседневной деятельности. Таким направлением этой деятельности является совершенствование законодательной базы на уровне высших органов законотворчества и ведомственной правовой базы. Одним из основных вопросов государственно-правового регулирования деятельности уголовно-исполнительной системы являются Указы Президента и решения Правительства РФ.

Ключевые слова: уголовно-исполнительная система, закон, право, правоохранительные органы, правоприменение, государство, исполнение наказания.

MAISTRENKO Grigoriy Aleksandrovich,
PhD in Law, Senior Researcher of Research Institute
of the Federal Penitentiary Service of Russia, Moscow, Russia

ISSUES OF STATE AND LEGAL REGULATION IN THE PENAL SYSTEM

Annotation. In this article, the author examines the legislative framework for regulating activities in the penal system, which is aimed at implementing these activities in everyday life. One of the main objectives of this activity is to improve the legislative framework at the level of the highest legislative bodies and the departmental legal framework. The President's decrees and the decisions of the Government of the Russian Federation are among the key issues in the state-legal regulation of the penal system.

Key words: Criminal-Executive system, law, law, law enforcement agencies, law enforcement, the State of execution of punishment.

Совершенствование государственно-правовой базы основывается на регулировании общественных отношений, которые направлены, прежде всего, на обеспечение реализации позитивных интересов общества, представляет собой одну из основных социальных функций государства и права. Поэтому особое значение приобретает тот механизм, с помощью которого достигаются цели государства и права, то есть механизм государственно-правового регулирования. Он позволяет выявить степень эффективности правотворчества и правоприменения в государстве, законности и правопорядка в обществе, уровень правовой культуры населения и принять соответствующие меры по их совершенствованию [5с.13].

В современных условиях важную роль играет эффективное функционирование исполнительной власти, создание оптимальной системы органов, осуществляющих повседневное государственное управление. Именно эта ветвь власти обладает разветвленной системой разнообразных государственных органов с многочисленным кадровым составом государственных служащих, как в центре, так и на местах.

Правоохранительные органы, в число которых входит и уголовно-исполнительная система (УИС), занимают особое место в структуре органов исполнительной власти. Основные вехи истории Российского государства служат этому весомым аргументом: многочисленные войны, народные волнения, революции и иные катаклизмы

вынуждали власти делать основную ставку на карательные механизмы – армию, полицию и тюремную систему. Все это свидетельствует о важности вопросов формирования и деятельности органов, осуществляющих правоохранительную деятельность, в том числе исполняющих наказание.

Функция исполнения наказаний является объективно необходимой для любого государства. Пока существует преступность, государство должно наказывать лиц, совершивших противоправные деяния. Столь же объективным является и существование органов и учреждений, исполняющих уголовные наказания, которые в совокупности представляют определенную систему. В зависимости от особенностей государственной политики в сфере исполнения наказаний, сложившихся традиций, иных факторов данную систему в различных странах определяют как тюремную или пенитенциарную. В советский период для характеристики органов и учреждений, исполняющих наказания, использовался термин «исправительно-трудовая система». Перемены в российском обществе в XXI века предопределили и наметили изменения политики государства в сфере исполнения наказаний. Данная политика стала называться уголовно-исполнительной, система, ее реализующая, соответственно уголовно-исполнительной.

Определяющим этапом в истории отечественной уголовно-исполнительной системы является создание федеральной службы, подведомственной Министерству юстиции Российской Федерации. В соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 09 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» была образована Федеральная служба исполнения наказаний, которая отнесена к федеральным органам исполнительной власти. Данное обстоятельство свидетельствует о повышении статуса уголовно-исполнительной системы, значительно расширяет ее возможности в сфере государственно-правового регулирования общественных отношений.

Уголовно-исполнительная система представляет собой один из важнейших социальных институтов, в котором заинтересовано каждое государство. В связи с этим любой социальный институт создается для удовлетворения определенных социальных потребностей, которые характеризуют его место и роль в обществе. По этому нельзя не согласиться с В.И. Селиверстовым, который полагает, что уголовно-исполнительная система XXI века должна стать системой, свободной от узковедомственных интересов, ориентированной на конечную цель своего функционирования – защиту общества от преступных посягательств [6с.19].

Для раскрытия УИС в качестве социального института, занимающего значительное место в государстве, на наш взгляд, следует обратить особое внимание на два момента: социальное назначение рассматриваемой системы и ее нормативное регулирование.

Функционирование любого социального института регулируется определенными нормами: правовыми, моральными, этическими, обычными и др. В силу особенностей деятельности по исполнению наказаний, которое всегда связано с правоограничениями, данный признак УИС как социального института приобретает особое значение. При этом данная сфера регламентируется правовыми актами различного уровня и юридической силы.

В развитии правового регулирования пенитенциарной деятельности переломным моментом стала передача УИС из ведения Министерства внутренних дел Российской Федерации в ведение Министерства юстиции Российской Федерации. В целях этого, были разработаны и внесены на рассмотрение федеральных органов государственной власти около 40 проектов федеральных законов, указов Президента и постановлений Правительства Российской Федерации.

В результате изменения ведомственной принадлежности уголовно-исполнительная система стала более открытой, прозрачной для институтов гражданского общества. Появилась возможность активизировать законотворческую работу, регламентирующую деятельность уголовно-исполнительной системы. Радикально изменились ее взаимоотношения со средствами массовой информации, общественными, правозащитными и религиозными организациями.

Принятие таких нормативных документов, как Закон РФ от 21 июля 1993 года «Об учреждениях и органах, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы», Уголовно-исполнительный кодекс РФ 1997 г., других основополагающих актов, позволило обеспечить стабильное функционирование уголовно-исполнительной системы, отвечающее требованиям Минимальных стандартных правил ООН.

29 апреля 2021 г. N 1138-р Правительством РФ утверждена концепция развития уголовно-исполнительной системы на период до 2030 г. Руководством ФСИН России постоянно проводится работа по планированию, разработки и внесению в высшие законодательные органы проектов изменений и дополнений в УК РФ, УПК РФ, УИК РФ, затрагивающих различные направления деятельности уголовно-исполнительной системы. Одним из положительных моментов в законотворческой работе УИС было принятия закона о внутренней службе.

В России наблюдается тенденция по гуманизации уголовного законодательства. Это выра-

жается и в смягчении наказаний для определенных категорий осужденных, и в применении альтернативных мер ответственности.

В настоящее время в учреждениях УИС содержится на 1 января 2025 года до 313 тыс. осужденных. В соответствии с указанием руководства страны готовится комплекс предложений по декриминализации деяний, не представляющих большой общественной опасности, по переводу их в разряд административных проступков или гражданских деликтов. В связи с этим в Государственной Думе находится ряд проектов законов о внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации по расширению применения альтернативных мер наказания и пресечения [7].

Деятельность УИС как социального института регулируется не только правовыми нормами, но и нормами морали, а также подвержена влиянию субкультуры, которая складывается в среде осужденных. В контексте анализа УИС как социального института следует отметить, что неофициальные нормы поведения осужденных носят во многом объективный характер: они не только регулируют поведение среди осужденных, но и оказывают значительное влияние на их взаимоотношения с персоналом исправительных учреждений [8с.18-20].

Таким образом, уголовно-исполнительная система как социальный институт представляет собой совокупность органов и учреждений, деятельность которых направлена на достижение целей наказания в рамках правовых предписаний и определенной среды функционирования, которая обладает для этого соответствующими материальными, финансовыми и кадровыми ресурсами. Такое понимание уголовно-исполнительной системы имеет существенное значение, как для исследования ее насущных проблем, так и для грамотного проведения тюремной реформы.

Поскольку уголовно-исполнительная система выполняет существенные общественные задачи (в частности, обеспечивает изоляцию осужденных и лиц, подозреваемых или обвиняемых в совершении преступлений), следует признать, что ее влияние на общество многогранно и проявляется в различных формах. Прежде всего, оно сказывается на экономических отношениях. На разных этапах развития государства взаимоотношения УИС и экономики были различными. Если в дореволюционный и советский периоды труд осужденных являлся важнейшей частью экономики страны, то в условиях рыночных отношений предприятия УИС приобретают иной статус, меняются формы управления, методы стимулирования труда осужденных. Важным является и то обстоятельство, что в современных условиях производственная деятельность осужденных не

преследует цели извлечения прибыли, а получаемые от их труда доходы используются для улучшения условий содержания осужденных, развития производственной базы и социальной сферы мест лишения свободы. Реформирование производственного сектора УИС, которое направлено в первую очередь на формирование у каждого осужденного готовности к включению в обычные условия общественной жизни, т.е. на него ресоциализацию. Однако согласно действующему законодательству исправительные учреждения УИС, к сожалению, обязаны производить ежегодные платежи в федеральные, региональные и местные налоги и сборы, что негативно сказывается на их финансовой стабильности.

Конечно, проблема влияния УИС на экономические отношения в государстве не исчерпывается тем, какие производственные задачи и в каких организационных формах она должна решать, хотя это имеет существенное значение для обеспечения ее нормального функционирования. Более значимыми на современном этапе, особенно в условиях глобального экономического кризиса, являются, на наш взгляд, вопросы расчета затрат государства на содержание пенитенциарной системы, влияния проводимых в рамках уголовной и уголовно-исполнительной политики мероприятий на экономику страны, рассмотрения возможности использования имеющихся в распоряжении уголовно-исполнительной системы трудовых ресурсов. Президент Владимир Путин проработал реформу Федеральной службы исполнения наказаний. На встрече в Кремле 1 декабря с главой службы Аркадием Гостевым он обсудил ее развитие в современных условиях. Экспертами отмечается, что ФСИН играет все большую роль в экономике, оказывает влияние на общество, а с недавних пор и безопасность страны. Одна из актуальных задач службы силовых структур — подготовиться к возможному всплеску криминала, как это часто бывает после военных кампаний. В ходе встречи директора ФСИН РФ с Президентом Российской Федерации, которая состоялась 01.12.2025г. сказал, что в 2024 году общий объем оказанных услуг, выпущенной продукции в учреждениях УИС превысил 47 млрд. рублей [11].

Уголовно-исполнительная система оказывает существенное влияние на духовную сферу жизни общества. Связано это, прежде всего с тем, что одной из основных ее задач является возвращение в общество полноценного, законопослушного человека. В местах лишения свободы, как уже отмечено, существует особая асоциальная субкультура, воздействие которой неизбежно проявляется и вовне, поскольку ее носители после отбытия наказания оказываются в обществе. Распространение субкультуры мест лишения свободы в общественном сознании объ-

ясняется тем, что за три поколения людей число осужденных к лишению свободы в мире составило свыше 700 млн. чел. Отсюда распространение в обществе уголовного жаргона, культивирование норм и традиций преступного мира, формирование различного рода группировок, включая организованные преступные группы и преступные сообщества.

В решении задачи духовно-нравственного воспитания осужденных, а в конечном счете и предупреждения преступности одно из центральных мест принадлежит Русской Православной Церкви. В настоящее время в субъектах Российской Федерации налажено конструктивное взаимодействие территориальных органов ФСИН России и епархиальных управлений Русской Православной Церкви. Для соблюдения конституционных принципов свободы совести и вероисповедания в учреждениях УИС функционируют культовые заведения различных конфессий. Кроме того, в исправительных учреждениях создано и действует свыше 50 воскресных школ, которые посещают более 10 тысяч осужденных.

Необходимо особо отметить, что реализация прав осужденных на свободу совести и вероисповедания должна происходить при абсолютном соблюдении действующего законодательства, мер безопасности, которые исключали бы возможность возникновения в местах лишения свободы чрезвычайных ситуаций, в частности проникновение в учреждения УИС представителей религиозных сект.

В современной России в уголовно-исполнительной системе функционируют медицинские структуры, которые тесно взаимодействуют с органами здравоохранения страны.

В докладе Уполномоченного по правам человека в России за 2024 год говорится, что вопросы оказания медицинской помощи в исправительных учреждениях остаются в прямом ведении Федеральной службы исполнения наказаний», в котором отмечается, что качество медицинских услуг в учреждениях УИС по-прежнему оставляет желать лучшего [9].

Поступательное развитие уголовно-исполнительной системы осуществляется во многом благодаря тем людям, которые нередко в сложных условиях несут службу. В современных условиях значительно возросли требования, предъявляемые к персоналу УИС. Однако условия выполнения задач, заработная плата сотрудников уголовно-исполнительной системы в целом по России еще не отвечает реальной действительности. Недостаточное денежного довольствия, сложности и характеру работы является основным мотивом увольнения сотрудников, что для многих людей свидетельствует о непрестижности службы в УИС. На расширенном заседании колле-

гии ФСИН глава ведомства Аркадий Гостев сообщил об увеличении некомплекта личного состава. По его словам, если в 2024 году нехватка составляла порядка 23% сотрудников, или почти 54 тыс. человек, то в прошлом году она достигла 30,5%.

Для обеспечения стабильной работы исправительных учреждений и следственных изоляторов, соблюдения прав и законных интересов осужденных и подследственных необходимы эффективные меры государственной поддержки и материального стимулирования труда персонала уголовно-исполнительной системы, что представляется возможным только при взаимодействии всех государственных и общественных структур. Кроме того, директор ФСИН отметил, что по поручению президента Владимира Путина дополнительно на текущий год выделено финансирование в размере 3,6 млрд руб. на повышение денежного довольствия сотрудников. За 2025 год было направлено 432,1 млн. руб. на оказание мер соцподдержки некоторым категориям сотрудников, а 19,5 млн. руб. — на премирование[12].

Эффективная борьба с правонарушениями, в том числе и коррупционной направленности, невозможна без слаженного функционирования всей правоохранительной системы. Взаимоотношения УИС с другими правоохранительными органами является важной составляющей механизма государственно-правового регулирования общественных отношений. Важно учитывать, что УИС находится на завершающей стадии борьбы с преступностью — на стадии исполнения уголовного наказания. В этом смысле УИС отражает (прежде всего по количеству осужденных к лишению свободы) результаты работы всех важнейших элементов правоохранительной системы: органов внутренних дел, судов, прокуратуры. Данное положение УИС в правоохранительной системе ориентирует на то, чтобы ее реформа осуществлялись с учетом проводимых в стране судебной-правовой и административной реформ.

В условиях продолжающихся преобразований УИС и становления ее в новом качестве большую роль, по мнению руководства ФСИН России, приобретает ведомственная пенитенциарная наука, направленная на поиск путей повышения эффективности исполнения уголовных наказаний, совершенствование исправительного воздействия на осужденных, успешную реализацию государственной уголовно-исполнительной политики, обеспечение эффективного участия УИС в механизме государственно-правового регулирования.

Уголовно-исполнительная система современной России является вполне самостоятельным органом и обладает мощным потенциалом. Вместе с тем ее вправе контролировать другие органы государственной власти, а также обще-

ственные организации, в том числе международные, поскольку именно от ее эффективной деятельности во многом зависит обеспечение стабильности в государстве и обществе. Такое положение УИС выявляет ее значимость в общественном и государственном механизме и предопределяется особенностями построения системы государственного управления в целом. При этом, учитывая федеративное устройство Российского государства, важное теоретическое и практическое значение должно придаваться, на наш взгляд, проблемам грамотного взаимодействия центральных и территориальных органов уголовно-исполнительной системы, а повышение эффективности ее функционирования должно стать заботой не только федеральных, но и региональных властей.

Необходимо отходить от имевшего место в недавнем прошлом мнения о том, что, чем больше людей находится в местах лишения свободы, тем крепче законность и правопорядок в стране. В настоящее время эффективность борьбы с преступностью во многом определяется оказанием уголовно-исполнительной системе целевой государственной поддержки, развитием альтернативных лишению свободы мер наказания, поддержанием престижа пенитенциарной работы.

В свете изложенного, реформа УИС не должна ограничиваться решением внутренних профессиональных задач, а должна проводиться с учетом особенностей развития общества в целом и ее правоохранительной системы в частности. С одной стороны, возможности реформы УИС во многом определяются и обеспечиваются общим состоянием государства и общества, с другой – ее функционирование должно соответствовать сложившимся на определенном этапе общественным отношениям.

Список литературы:

- [1] Конституция Российской Федерации» (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020).
- [2] Уголовный кодекс Российской Федерации» от 13.06.1996 № 63-ФЗ (ред. от 09.04.2026).
- [3] Уголовно-исполнительный кодекс Российской Федерации» от 08.01.1997 № 1-ФЗ (ред. от 31.07.2025, с изм. от 17.12.2025).
- [4] Комментарий к Уголовному кодексу РФ в 4 т. Том 1. Общая часть / ответственный редактор В.М. Лебедев. – М.: Юрайт, 2026. – 316 с.
- [5] Матузов Н.И. Правовая система и личность. – Саратов, 1987. – С. 13.
- [6] Селиверстов В.И. Проблемы развития уголовно-исполнительного законодательства и уголовно-исполнительной системы России // Развитие теории наказания в уголовном и уголовно-исполнительном праве. – М., 2010. – С. 19.

[7] Доклад о состоянии уголовно-исполнительной системы Российской Федерации. – М., 2026.

[8] Антонян Ю.М. Пенитенциарная криминология как научная дисциплина и отрасль криминологии // Пенитенциарная криминология. – Рязань, 2009. – С. 18, 20 и др.

[9] Доклад о деятельности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2024 год (26.02.2025).

[10] Распоряжение Правительства РФ от 29 апреля 2021 г. № 1138-р Об утверждении Концепции развития уголовно-исполнительной системы РФ на период до 2030 г. (с изм. и доп.).

[11] Доклад директора ФСИН РФ А. Гостева, Президенту РФ В.В. Путину. 01.12.2025.

[12] Материалы расширенного заседания коллегии ФСИН России, март 2026 г.

References:

- [1] Constitution of the Russian Federation” (adopted by popular vote 12.12.1993 with amendments approved during the all-Russian vote 01.07.2020).
- [2] Criminal Code of the Russian Federation” dated 13.06.1996 No. 63-FZ (ed. 09.04.2026).
- [3] The Criminal Executive Code of the Russian Federation” dated 08.01.1997 No. 1-FZ (as amended on 31.07.2025, as amended on 17.12.2025).
- [4] Commentary to the Criminal Code of the Russian Federation in 4 vols. Volume 1. General part/ executive editor V.M. Lebedev. – M.: Yurayt, 2026. – 316 s.
- [5] Matuzov N.I. Legal system and personality. – Saratov, 1987. – S. 13.
- [6] Seliverstov V.I. Problems of the development of penal legislation and the penal system of Russia//Development of the theory of punishment in criminal and penal law. – M., 2010. – S. 19.
- [7] Report on the state of the penal system of the Russian Federation. – M., 2026.
- [8] Antonyan Y.M. Penitentiary criminology as a scientific discipline and branch of criminology//Penitentiary criminology. – Ryazan, 2009. – S. 18, 20, etc.
- [9] Report on the activities of the Commissioner for Human Rights in the Russian Federation for 2024 (26.02.2025).
- [10] Order of the Government of the Russian Federation of April 29, 2021 No. 1138-r On approval of the Concept for the development of the penitentiary system of the Russian Federation for the period up to 2030 (as amended and supplemented).
- [11] Report of the Director of the Federal Penitentiary Service of the Russian Federation A. Gostev to the President of the Russian Federation V.V. Putin. 01.12.2025.
- [12] Materials of the extended meeting of the board of the Federal Penitentiary Service of Russia, March 2026