

В.А. Уткин

КОНЦЕПЦИЯ МОДЕРНИЗАЦИИ УГОЛОВНО-ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ СИСТЕМЫ КАК ДОКТРИНАЛЬНЫЙ ПОЛИТИКО-ПРАВОВОЙ АКТ

Рассматривается концепция модернизации уголовно-исполнительной системы как доктринальный политико-правовой акт.

Ключевые слова: уголовно-исполнительная политика; уголовно-исполнительная система; доктринальные правовые акты.

В последние годы в политико-правовой области появилось значительное число официальных актов нетипичной правовой природы, непосредственно не порождающих конкретных юридических последствий (основы, концепции, стратегии, программы, доктрины, основные направления и т.п.) [1–4]. Помимо утвержденных Президентом, существуют также принятые Правительством России [5–7], отраслевыми органами управления [8–10], иными органами, в том числе – с совещательным статусом [11]. Федеральный закон РФ от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» (с последующими изменениями и дополнениями) [12] выделяет такую категорию, как «документы стратегического планирования» (п. 10 ст. 3), хотя их исчерпывающего перечня не содержит. В то же время ряд юристов не без оснований полагают, что введенное законодателем понятие «документ стратегического планирования» не только не разрешило проблему правовой природы нетипичных политико-правовых (доктринальных) актов, но в известной степени усугубило ее, поставив вопрос о соотношении понятий «доктринальный правовой акт» и «документ стратегического планирования» [13. С. 20].

Аналогичные документы в сфере исполнения уголовных наказаний также именовались неодинаково и принимались различными органами. Разработанный в МВД СССР в 1989 г. проект именовался «Основные направления социальной переориентации исправительно-трудовой системы» [14] и был утвержден решением коллегии 16 июля 1990 г. как «Концепция реформы уголовно-исполнительной системы» [15]. Тогда же проф. А.И. Зубковым был инициирован альтернативный проект, именованный «Концепцией перестройки исправительно-трудовой деятельности в СССР на современном этапе» [16].

Отдельные положения этих разработок впоследствии были учтены в Законе РФ от 21 июля 1993 г. «Об учреждениях и органах, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы» [17], и главным образом – при кодификации уголовно-исполнительного законодательства. Еще до принятия УИК РФ Президентом РФ 13 января 1996 г. была «одобрена» Концепция реорганизации уголовно-исполнительной системы МВД России на период до 2005 г. [18]. Действующий аналогичный документ именуется Концепцией развития уголовно-исполнительной системы Российской Федерации и утвержден распоряжением Правительства РФ № 1772-р от 14 октября 2010 г.¹ (в ред. распоряжений

№ 874-р от 31.05.2012 и № 1877-р от 23.09.2015 г.)². Кроме того, нельзя не упомянуть и утвержденную распоряжением Правительства РФ № 2808-р от 23.12.2006 г. Концепцию федеральной целевой программы «Развитие уголовно-исполнительной системы (2017–2025 гг.)»³, структура и содержание которой отвечают требованиям упомянутого выше Закона «О стратегическом планировании в Российской Федерации».

Наименование подобного рода актов⁴ предполагает наличие в них прежде всего положений принципиального, в том числе инновационного характера, отличных от традиционных направлений текущего развития, обычно определяемых стандартными формулировками типа «усилить», «расширить», «углубить», «улучшить», «активизировать», «обеспечить» и т.д. Иными словами, подлинно «концептуальный» подход должен предполагать в перспективе обретение системой нового целостного качества, не сводимого к простой совокупности частных (хотя и необходимых) улучшений. Из упомянутых выше Концепций этому требованию в наибольшей степени отвечала Концепция 1990 г. Среди примерно 100 ее положений около половины носили ярко выраженный инновационный характер. В их числе наиболее интересны следующие:

- разграничение компетенции общесоюзных (федеральных) и республиканских органов управления уголовно-исполнительной системы (УИС) в направлении ее децентрализации;
- выделение в перспективе системы исполнения наказаний в самостоятельное государственное ведомство;
- переход к государственно-общественному управлению УИС как специфическим социальным комплексом;
- устранение разделения исправительных колоний по видам режима с сохранением дифференцированного содержания осужденных различной общественной опасности; распределение осужденных внутри вида учреждения не судом, а органами, исполняющими наказания;
- организация в каждом регионе необходимого числа учреждений для содержания основной части осужденных, в особенности – женщин и несовершеннолетних;
- поэтапное преобразование воспитательно-трудовых колоний для несовершеннолетних в воспитательно-трудовые центры;
- предоставление администрации учреждений права приостанавливать прием осужденных в случаях несоблюдения принятых законом стандартов;

– формирование при учреждениях, исполняющих наказания, общественных комиссий содействия и контроля;

– отмена запретов и ограничений, не имеющих существенного значения в обеспечении режима отбывания наказания;

– расширение организационно-правовых основ самоуправления осужденных в решении бытовых, производственных вопросов, организации досуга, проведения спортивно-оздоровительных мероприятий;

– вывод следственных изоляторов и исправительных учреждений из центральной части крупных городов;

– введение в качестве основного документа в отношении каждого осужденного индивидуальной программы режимного и психологического воздействия;

– обеспечение материальной и моральной заинтересованности осужденных в результатах их труда, снятие избыточных ограничений в применении к осужденным трудового законодательства;

– приближение технической оснащенности производства исправительно-трудовых учреждений к уровню аналогичных предприятий отраслевых министерств и ведомств;

– наделение местных Советов народных депутатов правом определения квот на предприятиях для трудоустройства освобожденных их мест лишения свободы.

Реализация этих и иных положений, без сомнения, придала бы отечественной уголовно-исполнительной системе новый облик. Но история, как известно, не знает сослагательного наклонения. Распад Союза ССР, коренная ломка сложившегося социально-экономического уклада, развал в экономике и кризис в политике не только воспрепятствовали реализации большинства из содержащихся в Концепции 1990 г. положений, но и поставили уголовно-исполнительную систему на грань выживания. В преодолении этих последствий важнейшую роль сыграл Закон РФ от 21 июля 1993 г. «Об учреждениях и органах, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы», действующий (с поправками) и ныне⁵.

Концепция реорганизации УИС 1996 г. была несравненно более скромной в части принципиальных и инновационных подходов, определяя приоритетным направлением реформирования УИС «приведение законодательства в соответствие с Конституцией Российской Федерации». Среди наиболее значимых ее положений можно, пожалуй, выделить лишь два. Это во-первых, предполагавшиеся к 2005 г. децентрализация и переход на смешанный тип управления органами и учреждениями, исполняющими уголовные наказания: централизованный и территориальный (но лишь при условии стабилизации социально-экономической ситуации в стране, развития регионального законодательства и при благоприятном ходе развития государства) [18. С. 509]. Во-вторых, создание в каждом регионе (субъекте) Российской Федерации системы учреждений, исполняющих наказания, обеспечивающей исполнение лишения свободы в отношении основной части осужденных по месту жительства или совершения преступления. Иные положения были лишены какой-либо «концептуальности».

При ряде достоинств действующей Концепции 2010 г. ее «концептуальное» значение в момент принятия, по сути, исчерпывалось двумя (причем весьма спорными) моментами:

– разделением осужденных на «способных» и «неспособных» к ресоциализации (т.е. к исправлению);

– вектором всеобщей «тюрьмизации», средства на которую предполагалось изыскать из внутренних резервов УИС.

Уже в момент принятия указанные положения подвергались резкой критике. В итоге Концепция 2010 г. дважды корректировалась, а в ее редакции от 23 сентября 2015 г. оба этих «концептуальных» тезиса были исключены. Одновременно данный документ был частично изменен и дополнен рядом положений (прежде всего в сфере защиты прав и законных интересов осужденных, в области их труда).

Каждое из них значимо, и все они в совокупности сделали Концепцию 2010 г. более реалистичной. Однако нельзя не признать, что в итоге она в значительной степени утратила «концептуальный» характер, превратившись в совокупность важных, но частных «улучшений», в преобладающей их части инициированных самим ведомством (ФСИН России, его структурными подразделениями и территориальными органами).

Ныне, когда до истечения срока действия Концепции 2010 г. осталось два года, наступало время не только подвести итоги ее реализации, но и приступить к подготовке аналогичного программного документа на следующее десятилетие. При этом принципиально важно, чтобы его разработка не заслоняла непредвзятого анализа достигнутого.

Как действующая, так и будущая Концепция развития УИС представляют собой доктринальные политико-правовые акты, но не являются документами стратегического планирования в смысле ч. 7 ст. 10 Федерального закона от 28.06.2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации». Как отмечалось, понятие доктринальных правовых актов шире термина «документы стратегического планирования». Последние перечислены в ст. 11 названного Закона. Среди них не упомянуты концепции, доктрины, основы государственной политики, принципы и т.д., действующие в различных социальных сферах. Документами стратегического планирования в смысле Закона № 172-ФЗ применительно к деятельности УИС являются федеральные целевые программы, в том числе действующая ныне ФЦП «Развитие уголовно-исполнительной системы (2018–2026 гг.)», утвержденная постановлением Правительства России № 420 от 06.04.2018 г. Разрабатываемая Концепция, в отличие от ФЦП, – это прежде всего политико-правовой документ, определяющий основные векторы, своего рода идеологию развития и реформирования уголовно-исполнительной системы.

Основополагающим в определении предмета будущей Концепции является понятие «уголовно-исполнительная система» в том значении, которое вкладывает в него ст. 5 Закона РФ от 21 июля 1993 г. «Об учреждениях и органах, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы» (с последующи-

ми изменениями и дополнениями), что, конечно, в дальнейшем не исключает, а предполагает его совершенствование. Такой подход позволяет отграничить концептуальные проблемы развития УИС от связанных с ними, но все же более широких (в данном контексте) вопросов уголовно-исполнительной и тем более – уголовной политики государства.

Уголовно-исполнительная система – важнейшее (но не единственное) средство реализации уголовно-исполнительной и, в конечном счете, уголовной политики. Но не наоборот. Поэтому в будущей Концепции не должен находиться как самостоятельный раздел «Уголовная и уголовно-исполнительная политика». Согласно закону (ст. 60⁴, 82 УИК РФ и др.), функции выработки и реализации государственной политики и нормативно-правового регулирования в сфере исполнения уголовных наказаний возлагаются на соответствующий «федеральный орган исполнительной власти». В данном случае это Министерство юстиции России. Следовательно, теоретически возможна разработка под эгидой Минюста (хотя и с непременным вневедомственным, межведомственным и общественным участием) Концепции уголовно-исполнительной политики. Но это будет уже иной документ, составную часть которого должен образовать раздел «Развитие уголовно-исполнительной системы». К тому же Концепция уголовно-исполнительной политики, которая, по нашему мнению, согласно п. 3 ст. 80 Конституции РФ, должна утверждаться Президентом России, возможна лишь в тесной «увязке» с аналогичным доктринально-правовым актом – Концепцией уголовной политики. Но, как известно, до появления общепризнанного варианта последней еще очень далеко.

Тем не менее Концепция развития УИС должна быть нацелена, помимо прочего, на формирование у системы таких качеств, которые позволят ей дать эффективный ответ на существующие и потенциальные риски и вызовы, связанные с изменениями уголовно-карательной политики.

Разумеется, своими качествами УИС вполне может и должна стимулировать те или иные направления уголовной политики (например, эффективность исполнения альтернативных санкций, очевидно, стимулирует расширение их числа в законе и более активное назначение судами). Кроме того, голос представителей уголовно-исполнительной науки и практики должен отчетливо звучать при принятии решений в области уголовной политики, в особенности касающихся системы уголовных наказаний и их применения. Однако непосредственно формулировать в Концепции развития УИС конкретные направления пенализации и совершенствования системы наказаний и порядка их назначения методологически некорректно, ибо они находятся вне прямой компетенции УИС и уголовно-исполнительной деятельности в целом (т.е. деятельности учреждений и органов, исполняющих уголовные наказания). В ином случае сложно предположить, кто и как будет впоследствии отчитываться за реализацию подобных положений.

Как должен именоваться будущий доктринально-правовой акт? Выше отмечалось, что в истории они назывались по-разному. Здесь на наш взгляд, нужно

учитывать несколько обстоятельств. Прежде всего то, что с позиций «узнавания» желательно не повторять ранее использовавшуюся терминологию («перестройка», «реформирование», «социальная переориентация», «реорганизация», «развитие»). К тому же термин «развитие» используется ныне в Концепции ФЦП «Развитие УИС (2017–2025 гг.)», в ФЦП «Развитие УИС (2018–2026 гг.)». Наконец, само понятие «развитие» все же представляется чрезмерно абстрактным, индифферентным и лишенным какого-либо «энергетического» смысла.

В этой связи будущий доктринальный правовой акт целесообразно именовать «Концепцией модернизации уголовно-исполнительной системы (2021–2030 гг.)». Модернизация (от фр. «modern» – новейший, современный) – это «осовременивание», обновление, приведение системы в соответствие с новыми требованиями, инновационными трендами. Данный термин вполне уместен как для обозначения желаемого вектора развития УИС в целом, так и отдельных ее структурных элементов и сфер деятельности (например, модернизация управления и документооборота, модернизация систем безопасности, модернизация производственной базы УИС и т.д.). Сущность модернизации состоит и в переходе от одной модели исполнения наказания к другой, основанной на иных подходах (концепции безопасности и т.д.) в частности. Это, например, изменение структуры исправительных учреждений, переход к отбыванию наказания в одном (но «гибридном» и «мультирежимном») учреждении различных категорий осужденных при их раздельном содержании, основанном на их глубокой криминологической и социально-психологической дифференциации по степени и характеру общественной опасности, реформирование уголовно-исполнительных инспекций на принципах служб пробации и т.д.

Кто должен утверждать «Концепцию модернизации уголовно-исполнительной системы»? Здесь едва ли конструктивен подход «чем выше, тем лучше». Все зависит от содержания предполагаемой Концепции и необходимых для нее согласований. Если Концепция сама по себе не станет затрагивать приоритетные направления уголовной политики и не будет стремиться охватить все аспекты уголовно-исполнительной политики (см. выше), то такой инстанцией целесообразно считать Правительство России (после межведомственных согласований на уровне Минюста РФ и, желательного, общественного обсуждения основных направлений Концепции).

В структуре будущей Концепции едва ли следует механически следовать разделам действующей. В том числе – по указанным ранее основаниям. Целесообразно радикально сократить ее объем по принципу «необходимой достаточности». Необходима серьезная «ревизия» на этот счет как действующей Концепции, так и многочисленных существующих конкретных предложений территориальных органов и управлений ФСИН. При всей их актуальности и значимости для того или иного органа, конкретного направления деятельности, в подавляющем их числе эти предложения все же не носят подлинно «концептуального» харак-

тера. Думается, что в новой Концепции должно быть не более 60–80 положений (для сравнения – в действующем документе их примерно 180). Но дополнением Концепции должен стать план мероприятий по ее реализации («дорожная карта»).

Учитывая преимущественно структурно-институциональный и функциональный характер предстоящей модернизации (исходящей все же от «уголовно-исполнительной системы»), а не от «уголовно-исполнительной политики»), существенным недостатком действующей Концепции следует считать то, что в ней достаточно широко освещаются желаемые новеллы в УИК РФ, но практически обходится стороной законодательство об уголовно-исполнительной системе. Это касается как действующего Закона РФ

от 21 июля 1993 г., так и будущего закона об уголовно-исполнительной системе. На наш взгляд, в новой Концепции этому закону (его разработке, сопровождению, принятию и реализации) должно быть отведено одно из центральных мест.

Отдельного рассмотрения и обсуждения заслуживают принципы Концепции модернизации уголовно-исполнительной системы. Они не совпадают с принципами уголовно-исполнительного законодательства, хотя, конечно, не должны им противоречить. Во всяком случае самого пристального внимания заслуживают такие принципы, как реалистичность, научная обоснованность, необходимая достаточность, непротиворечивость (внешняя и внутренняя), преемственность, комплексность, общественная значимость.

ПРИМЕЧАНИЯ

¹ Хотя на начальном этапе разработки этой Концепции использовался термин не «развитие», а «реформирование» [19].

² Далее – «Концепция 2010 г.».

³ Последняя пришла на смену Федеральной целевой программе «Развитие уголовно-исполнительной системы (2007–2016 гг.)», утвержденной Правительством РФ № 540 от 05.09.2006 г.

⁴ «Концепция» (от лат. *conceptio* – понимание, система) – определенный способ понимания, трактовки какого-либо предмета, явления, процесса, точка зрения на предмет или явление, руководящая идея для их систематического освещения [20. С. 278].

⁵ Вызывает недоумение, почему этот Закон и его потенциальные возможности обходились стороной авторами более поздних Концепций.

ЛИТЕРАТУРА

1. Концепция общественной безопасности в Российской Федерации (утв. Указом Президента РФ от 12.02.2013 г.).
2. Основы государственной культурной политики (утв. Указом Президента РФ № 808 от 24.12.2014 г.).
3. Стратегия развития информационного общества в Российской Федерации на 2017–2030 гг. (утв. Указом Президента РФ № 203 от 09.05.2017 г.).
4. Доктрина информационной безопасности Российской Федерации (утв. Указом Президента РФ № 646 от 05.12.2016 г.).
5. Стратегия развития туризма в Российской Федерации на период до 2020 г. (утв. Распоряжением Правительства РФ № 941-р от 31.05.2014 г.).
6. Основы ценообразования в области регулируемых цен (тарифов) в электроэнергетике (утв. Постановлением Правительства РФ № 1178 от 29.12.2011 г.).
7. Концепция открытости федеральных органов исполнительной власти (утв. Распоряжением Правительства РФ № 93-р от 30.01.2014 г.).
8. Концепция реформирования системы бюджетных платежей на период до 2017 г. (утв. Приказом Министерства финансов РФ № 227 от 29.08.2011 г.).
9. Концепция воспитательной работы в системе прокуратуры Российской Федерации (утв. Приказом Генеральной прокуратуры № 114 от 17.03.2010 г.).
10. Стратегия развития конкуренции и антимонопольного регулирования в Российской Федерации на период 2013–2024 гг. (утв. Президиумом ФАС 03.07.2013 г.).
11. Концепция развития гражданского законодательства Российской Федерации (одобрена решением Совета по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства при Президенте РФ от 17.09.2009 г.).
12. О стратегическом планировании в Российской Федерации : Федеральный закон РФ № 172-ФЗ от 28 июня 2014 г. // Собрание законодательства РФ. 2014. № 26, ч. 1. Ст. 3378.
13. Малько А.В., Гайворонская Я.В. Доктринальные акты как основной инструмент правовой политики // Право : журнал высшей школы экономики. 2018. № 1. С. 20.
14. Основные направления социальной переориентации исправительно-трудовой системы («ИТС-2000»). МВД СССР, ГУИД, ВНИИ, ВИПК МВД СССР. М., 1989. 21 с.
15. Концепция реформы уголовно-исполнительной системы. М. : ГУИД МВД СССР, 1990. 30 с.
16. Зубков А.И. Концепция перестройки исправительно-трудовой деятельности в СССР на современном этапе (материалы обсуждения). Рязань : РВШ МВД СССР, 1990. 128 с.
17. Ведомости Съезда народных депутатов РФ и Верховного Совета РФ. 1993. № 33, ст. 316 (с послед. изм. и доп.).
18. Уголовно-исполнительное право : сб. норм. актов. М. : Новый Юрист, 1997. 544 с.
19. Реформирование уголовно-исполнительной системы: теоретический проект. Москва ; Рязань: АПУ ФСИН РФ, НИИ ФСИН РФ. 2009.
20. Философский энциклопедический словарь. М. : Сов. энциклопедия, 1983. 278 с.

Статья представлена научной редакцией «Право» 4 июня 2018 г.

THE PENITENTIARY SYSTEM MODERNIZATION CONCEPT AS A DOCTRINAL POLITICAL AND LEGAL ACT

Vestnik Tomskogo gosudarstvennogo universiteta – Tomsk State University Journal, 2018, 431, 210–214.

DOI: 10.17223/15617793/431/29

Vladimir A. Utkin, Tomsk State University (Tomsk, Russian Federation); Research Institute of the Federal Penitentiary Service of Russia (Moscow, Russian Federation). E-mail: utkin@ui.tsu.ru

Keywords: penal policy; penitentiary system; doctrinal legal acts.

In recent years official acts of the atypical legal nature (foundations, concepts, strategies, programs, doctrines etc.) have increasingly become the subject of discussions for lawyers. With the advent of Federal Law No. 172-FZ of June 28, 2014 the category

“documents of strategic planning” was brought both into legal science and practice. However, the status of such acts and the bodies which are authorized to pass them, requirements to their content and structure as well as their legal value were not accurately defined. Unresolved questions of the general theory of law result in a number of problems in the concrete fields of political and legal practice, and the activity of the penitentiary system of the *Federal Penitentiary Service of the Russian Federation* is not an exception. In 2020 the operation of the Concept of the Development of the Penitentiary System in the Russian Federation adopted by the Government of Russia in 2010 will be terminated. Practical work on the preparation of materials for a new Concept has already been started within the framework of the Federal Service. However, from a scientific perspective there is no due clarity about the subject of the new doctrinal political and legal act, about its main objectives, the decision-making level, structure, content and the mechanism of implementation. The author resolves the above mentioned issues and invites to an extensive public discussion on the subject which since Gulag has been very significant and even painful for our society. Using a wide range of sources of both general and special character (specifically in their historical aspect) and penal practice, he expresses and argues a number of judgments pertaining to the new doctrinal political and legal document in the sphere of criminal penalties enforcement in perspective till 2030. According to the author, the future document should be called “The Concept of Modernization of the Penitentiary System” and include only the most important, basic regulations about the purposes, tasks and directions of reforming the system of institutions and bodies involved in the enforcement of penalties. This does not exclude but involves the adoption of a “road map” for the implementation of the Concept. There is no need to mix the questions of penal (and much less – criminal) policy with the questions of the penitentiary system. The latter is the implementation tool for penal policy and not vice versa. Therefore, the aspiration to include separate sections about criminal and penal policy into the Concept of Modernization of the Penitentiary System proves to be unfair. A new Federal Law on the penitentiary system (the current law has become outdated since 1993) should lie at the heart of its modernization. Particular attention should be given to the principles of the new Concept. They do not coincide with the principles of penal legislation established in the law, though they should not contradict them.

REFERENCES

1. Russian Federation. (2013) *The concept of public safety in the Russian Federation (approved by the Presidential Decree of February 12, 2013)*. (In Russian).
2. Russian Federation. (2014) *The fundamentals of the state cultural policy (approved by the Decree of the President of the Russian Federation No. 808 of December 24, 2014)*. (In Russian).
3. Russian Federation. (2017) *Strategy for the information society development in the Russian Federation for 2017–2030. (approved by Presidential Decree No. 203 of May 9, 2017)*. (In Russian).
4. Russian Federation. (2016) *The Doctrine of Information Security of the Russian Federation (approved by the Decree of the President of the Russian Federation No. 646 of December 05, 2016)*. (In Russian).
5. Russian Federation. (2014) *Strategy for the development of tourism in the Russian Federation for the period until 2020 (approved by the Order of the Government of the Russian Federation No. 941-r of May 31, 2014)*. (In Russian).
6. Russian Federation. (2011) *Basics of pricing in the field of regulated prices (tariffs) in the electric power industry (approved by RF Government Decree No. 1178 of December 29, 2011)*. (In Russian).
7. Russian Federation. (2014) *The concept of openness of federal executive bodies (approved by the Order of the Government of the Russian Federation No. 93-r of January 30, 2014)*. (In Russian).
8. Russian Federation. (2011) *The concept of reforming the system of budget payments for the period until 2017 (approved by Order of the Ministry of Finance of the Russian Federation No. 227 of August 29, 2011)*. (In Russian).
9. Russian Federation. (2010) *The concept of educational work in the system of the Prosecutor's Office of the Russian Federation (approved by Order of the Prosecutor General's Office No. 114 of March 17, 2010)*. (In Russian).
10. Russian Federation. (2013) *Strategy for the development of competition and antimonopoly regulation in the Russian Federation for the period 2013–2024 (approved by the Presidium of the FAS on July 3, 2013)*. (In Russian).
11. Russian Federation. (2009) *The concept of development of civil legislation of the Russian Federation (approved by the decision of the Council on the codification and improvement of civil legislation under the President of the Russian Federation of September 17, 2009)*. (In Russian).
12. Russian Federation. (2014) O strategicheskom planirovanii v Rossiyskoy Federatsii: Federal'nyy zakon RF № 172-FZ ot 28 iyunya 2014 g. [On strategic planning in the Russian Federation: Federal Law No. 172-FZ of the Russian Federation of June 28, 2014]. *Sobranie zakonodatel'stva RF*. 26:1. Art. 3378.
13. Mal'ko, A.V. & Gayvoronskaya, Ya.V. (2018) Doctrinal Acts as the Main Instrument of Legal Policy. *Pravo. Zhurnal Vysshey shkoly ekonomiki – Law. Journal of the Higher School of Economics*. 1. pp. 4–25. (In Russian).
14. GUIN MVD SSSR. (1989) *Osnovnye napravleniya sotsial'noy pereorientatsii ispravitel'no-trudovoy sistemy (“ITS-2000”)* [The main directions of social reorientation of the correctional labor system (“ITS-2000”)]. Moscow: GUIN MVD SSSR.
15. GUIN MVD SSSR. (1990) *Kontseptsiya reformy ugolovno-ispolnitel'noy sistemy* [The concept of reform of the penitentiary system]. Moscow: GUID MVD SSSR.
16. Zubkov, A.I. (1990) *Kontseptsiya perestroiki ispravitel'no-trudovoy deyatel'nosti v SSSR na sovremennom etape (materialy obsuzhdeniya)* [The concept of reform of the penitentiary system]. Ryazan: RVSh MVD SSSR.
17. *Vedomosti S"ezda narodnykh deputatov RF i Verkhovnogo Soveta RF*. (1993). 33. Art. 316 (with amendments).
18. Ponomareva, P.G. (ed.) (1997) *Ugolovno-ispolnitel'noe pravo: sb. norm. aktov* [Penitentiary law: Norms and acts]. Moscow: Novyy Yurist.
19. Reymer, A.A. (ed.) (2009) *Reformirovanie ugolovno-ispolnitel'noy sistemy: teoreticheskiy projekt* [Reforming the penitentiary system: a theoretical project]. Moscow; Ryazan: APU FSIN RF, NII FSIN RF.
20. Il'ichev, L.F. et al. (1983) *Filosofskiy entsiklopedicheskiy slovar'* [Philosophical Encyclopedic Dictionary]. Moscow: Sov. entsiklopediya.

Received: 04 June 2018