

DOI: 10.17803/1729-5920.2026.236.7.052-062

Е. Н. КарабановаИнститут законодательства и сравнительного правоведения
при Правительстве Российской Федерации
г. Москва, Российская Федерация

Понятие, правовая основа, источники и акты реализации уголовно-политической доктрины

Резюме. Стратегическое планирование — это важный этап российской государственной политики. В статье автор рассматривает организационные проблемы выстраивания современной уголовной политики, анализирует подходы к формированию ее нормативных и политико-правовых источников. Предпринимает попытку анализа некоторых проблем, связанных с определением понятия уголовно-политической доктрины, которое до сих пор является малоизученным в науке уголовного права. Работа содержит выводы о необходимости уточнения категориального аппарата стратегического планирования уголовной политики с разграничением понятий правовой основы, источников и актов реализации уголовно-политической доктрины. Предложены формулировки указанных понятий, проведена систематизация действующих нормативных и политико-правовых источников уголовной политики в зависимости от того, какую функцию они выполняют в процессе стратегического уголовно-политического планирования. Автор критически относится к отсутствию единой концепции уголовной политики России, на конкретных примерах оценивает обширный кластер документов программно-стратегического характера, выступающих источниками уголовно-политической доктрины, как негармоничный, бессистемный и фрагментарный. Призывает к поэтапному формированию системы правовых основ, источников и актов реализации уголовно-политической доктрины и предлагает конкретную методику проведения этой работы.

Ключевые слова: уголовная политика; стратегическое планирование уголовной политики; уголовно-политическая доктрина; уголовно-правовая политика; уголовно-процессуальная политика; уголовно-исполнительная политика; оперативно-разыскная политика; уголовно-превентивная политика; правовая основа уголовной политики; источники уголовной политики; акты реализации уголовной политики

Для цитирования: Карабанова Е. Н. Понятие, правовая основа, источники и акты реализации уголовно-политической доктрины. *Lex russica*. 2026. Т. 79. № 7. С. 52–62. DOI: 10.17803/1729-5920.2026.236.7.052-062

The Concept, Legal Framework, Sources, and Instruments for Implementing Criminal Policy Doctrine

Elena N. KarabanovaThe Institute of Legislation and Comparative Law
under the Government of the Russian Federation
Moscow, Russian Federation

Abstract. Strategic planning is an important stage of Russian state policy. In this study, the author examines the organizational problems involved in constructing a modern criminal policy and analyzes approaches to the formation of its normative and political and legal sources. The author seeks to analyze certain issues related to defining the concept of a criminal law and political doctrine, which remains insufficiently studied in the science of criminal law. The paper concludes that it is necessary to clarify the conceptual and categorical apparatus of strategic planning in criminal policy by distinguishing among the concepts of the legal framework, the sources, and the acts implementing the criminal and political doctrine. The paper provides for the definitions of the concepts under study, systemizes the existing normative and political and legal sources of criminal policy according to the function they perform in the process of strategic criminal-policy planning. The author takes a critical view of the absence of a unified concept of Russian criminal policy and, through specific examples, assesses the extensive

© Карабанова Е. Н., 2026

cluster of programmatic and strategic documents serving as sources of the criminal and political doctrine as disharmonious, unsystematic, and fragmentary. The author calls for the phased development of a system of legal foundations, sources, and acts implementing the criminal-political doctrine and proposes a specific methodology for carrying out this work.

Keywords: criminal policy; strategic planning of criminal policy; criminal and political doctrine; criminal law policy; criminal procedure policy; penal policy; operational-search policy; crime-prevention policy; legal framework of criminal policy; sources of criminal policy; acts implementing criminal policy

Cite as: Karabanova EN. The Concept, Legal Framework, Sources, and Instruments for Implementing Criminal Policy Doctrine. *Lex russica*. 2026;79(7):52-62. (In Russ.). DOI: 10.17803/1729-5920.2026.236.7.052-062

Введение

Решение встающих сегодня перед государством новых задач в сфере борьбы с преступностью побуждает к развитию теоретического знания, методологическому осмыслению и расширению инструментального арсенала уголовной политики, чтобы удержать ее в русле общеполитических трендов и одновременно сохранить стабильность в обществе. Это подтверждает специфику уголовной политологии, обозначенную Ю. Е. Пудовочкиным и М. М. Бабаевым и проявляющуюся в том, что «стремление к порядку и исключению хаоса — едва ли не врожденное стремление человека. <...> Особое значение стабильность и прогнозируемость приобретают в сфере социального, политического и правового управления обществом»¹.

Анализ стратегического планирования как одной из главных характеристик современного политического контекста стал значимым элементом проводимых в настоящее время политических, экономических, правовых и социологических исследований. В частности, поисковый запрос на словосочетание «стратегическое планирование» в электронной библиотеке диссертаций disserCat выдал 10 тыс. работ по указанной проблематике.

Подобная концентрация научно-исследовательского интереса является свидетельством актуальности и значимости реализации парадигмы уголовно-политической стабильности, разрабатываемой Ю. Е. Пудовочкиным и М. М. Бабаевым. Неопределенность в изменяющемся мире, в котором существует правовое пространство, порождает исследовательские цели, связанные с формированием нового подхода к стратегическому планированию уголовной политики, а также с обогащением уго-

ловно-политического знания новой системой категорий. В частности, важным теоретическим и практическим результатом может стать понимание уголовно-политической доктрины, ее правовой основы, источников и актов реализации. Выделение этих категорий предполагается проводить с учетом современных достижений теоретико-правовых и публично-правовых (государственно-правовых) наук. Обращение к ним подразумевает, что для решения методологических вопросов стратегического планирования уголовной политики ученый должен рассматривать ее не как исключительный объект исследования уголовно-правовых наук, а как междисциплинарное явление политико-правовой действительности, развитие которого можно спрогнозировать и стабилизировать при помощи определенного нормативного и политико-правового инструментария, что требует уточнения понятийно-категориального аппарата уголовной политологии.

Понятие уголовно-политической доктрины

Дефиниция уголовно-политической доктрины семантически складывается из двух составляющих: доктрины и уголовной политики.

Первая имеет двойственное значение: это и учение, научная концепция, и система официальных государственных положений. В отрыве от приведенного дуалистического подхода, имеющего концептуальное значение, не должна интерпретироваться и категория уголовно-политической доктрины — это и специфическая область научного познания, сформированная в лоне социальных наук (юриспруденции, политологии, социологии), и *официальные взгляды на цели, задачи и основные направления уго-*

¹ Пудовочкин Ю. Е., Бабаев М. М. Непредвиденные обстоятельства в уголовном праве, уголовной политике и криминологии: постановка проблемы // Всероссийский криминологический журнал. 2024. Т. 18. № 6. С. 567.

ловной политики. Объектом исследования в статье выступает уголовно-политическая доктрина как феномен правовой действительности, т.е. во втором значении.

Что касается трактовки понятия «уголовная политика», на сегодняшний день также сложились два подхода к ее сущности. В узком смысле авторские определения сводят уголовную политику к системе государственных мер, реализуемых посредством норм уголовного права, относя к основным направлениям уголовной политики России процессы криминализации, декриминализации, гуманизации². В широком понимании процитированная дефиниция релевантна лишь для понятия одного из направлений уголовной политики — уголовно-правовой политики, при этом сама уголовная политика рассматривается как более *сложная система мер, основанных на нормах права различной отраслевой принадлежности, направленных на борьбу с преступностью (отраслей права криминального цикла)*³. Мы придерживаемся именно такого понимания, поскольку сфера борьбы с преступностью не исчерпывается нормами уголовного права, а регулируется всеми отраслями, регламентирующими основание и порядок реализации уголовной ответственности, а также активно развивающимся в XXI в. криминологическим правом. Забегая вперед, отметим, что нормативные правовые акты, выступающие источниками отраслей права криминального цикла, равно как и принимаемые на их основе ненормативные правовые акты, составляют совокупность *актов реализации уголовной политики (уголовно-политической доктрины) России*.

На основании изложенного мы сформулировали понятие уголовно-политической доктрины как системы официально принятых в государстве взглядов на меры по борьбе с преступностью.

Дифференциация правовых актов, представляющих собой правовую основу, источники и акты реализации уголовно-политической доктрины, имеет большое теоретико- и уголовно-правовое значение, поскольку позволяет систематизировать нормативные правовые и

политико-правовые акты антикриминального направления, выявить проблемы и недостатки уголовно-политического волеизъявления, оптимально построить законотворчество на основе программно-стратегического планирования.

Правовая основа уголовно-политической доктрины

Правовую основу уголовно-политической доктрины (систему правовых актов, на которые она опирается) составляют Конституция РФ, общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации, федеральные конституционные законы, федеральные законы, нормативные правовые акты Президента РФ, а также его ежегодные послания Федеральному Собранию РФ. Между тем нормативные правовые акты Правительства РФ, иных федеральных органов исполнительной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, а также органов местного самоуправления не входят в правовую основу уголовной политики России, что связано с отношением организации публичной власти, установления основ федеральной политики к исключительному ведению Российской Федерации (ст. 71 Конституции РФ).

Конституция РФ — правовая основа уголовной политики общеправового характера, в которой закреплена аксиологическая концепция государственной политики в целом. Ценностная ориентация уголовной политики — это ее основной концепт, но далеко не константа. Она должна не просто учитывать, а полностью отражать все изменения аксиологической концепции государственной политики посредством формирования перечня социальных ценностей, защищаемых уголовным, уголовно-процессуальным, уголовно-исполнительным, оперативно-разыскным и криминологическим правом, их иерархизации и выбора уровня интенсивности защиты. В 2020 г. произошла существенная аксиологическая трансформация Конституции РФ, расставившая в современной государственной

² Зебницкая А. К. Уголовная политика современной России и международные стандарты // Международное уголовное право и международная юстиция. 2014. № 4. С. 29–32.

³ Ендольцева А. В., Ендольцева Ю. В., Платонова Н. И. Базовые начала уголовной политики: от теоретических рассуждений к de lege ferenda // Всероссийский криминологический журнал. 2019. Т. 13. № 4. С. 641–650.

политике новые акценты⁴, что привело к значительным изменениям в уголовно-правовой, уголовно-процессуальной, уголовно-исполнительной, оперативно-разыскной и уголовно-превентивной политике нашей страны.

Поскольку Конституция РФ не только закрепляет систему охраняемых государством ценностей, но и содержит нормы прямого действия, непосредственно применяемые в сфере уголовно-правового регулирования, уголовного судопроизводства и исполнения наказания (нормы-принципы и иные нормы), ее также можно отнести и к источникам, и к актам реализации уголовно-политической доктрины.

Общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации как правовая основа отечественной уголовно-политической доктрины неоднородны по своей сути и выполняют в ней различные функции. Так, общепризнанные принципы и нормы международного права (например, принцип всеобщего уважения прав человека) определяют смысл, содержание и применение законов криминального цикла, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления по их реализации.

Что касается международных договоров, то они либо действуют в Российской Федерации непосредственно (как правило, те, что ограничивают произвол органов публичной власти в сфере уголовного судопроизводства и исполнения наказаний обязанностью соблюдать права и свободы человека), либо требуют от Российской Федерации внести изменения во внутреннее законодательство, т.е. *императивно устанавливают направления* уголовно-политической доктрины, исходя из

достигнутых договоренностей. Поскольку с 16 марта 2022 г. было прекращено действие ряда международных договоров⁵, в настоящий момент международные договоры представлены преимущественно документами Организации Объединенных Наций (ООН): Международным пактом о гражданских и политических правах от 16.12.1966⁶; Конвенцией против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания от 10.12.1984⁷; Конвенцией против транснациональной организованной преступности от 15.11.2000⁸; Протоколом против незаконного ввоза мигрантов по суше, морю и воздуху от 15.11.2000⁹; Протоколом о предупреждении и пресечении торговли людьми, особенно женщинами и детьми, и наказании за нее от 15.11.2000¹⁰; Конвенцией против коррупции от 31.10.2003¹¹; Глобальной контртеррористической стратегией ООН от 08.09.2006¹² и др. Следует учитывать также многосторонние договоры, определяющие обращение с некоторыми категориями осужденных, например инвалидами, мигрантами и другими группами¹³.

Отдельно скажем о международно-правовых основах уголовно-политической доктрины, получивших закрепление в рекомендательных актах ООН: Минимальных стандартных правилах в отношении обращения с заключенными (Правилах Нельсона Манделы); Минимальных стандартных правилах в отношении мер, не связанных с тюремным заключением (Токийских правилах); Правилах, касающихся обращения с женщинами-заключенными и мер наказания для женщин-правонарушителей, не связанных с лишением свободы (Бангкокских правилах), и т.д. Их положения выступают *ориентирами* для построения уголовно-политической док-

⁴ Подробнее об этом см.: Карабанова Е. Н. Аксиологические основы уголовно-правовых запретов // Журнал российского права. 2023. № 4. С. 72–83.

⁵ Федеральный закон от 28.02.2023 № 43-ФЗ «О прекращении действия в отношении Российской Федерации международных договоров Совета Европы» // СЗ РФ. 2023. № 10. Ст. 1566.

⁶ Ведомости ВС СССР. 1976. № 17. Ст. 291.

⁷ Ведомости ВС СССР. 1987. № 45. Ст. 747.

⁸ СЗ РФ. 2004. № 40. Ст. 3882.

⁹ СЗ РФ. 2004. № 40. Ст. 3883.

¹⁰ СЗ РФ. 2004. № 40. Ст. 3884.

¹¹ СЗ РФ. 2006. № 26. Ст. 2780.

¹² Здесь и далее, если не указан источник опубликования, тексты нормативных и иных правовых актов, а также судебные решения приводятся по СПС «КонсультантПлюс».

¹³ Подробнее см.: Селиверстов В. И., Стародубцев Г. С. О проблеме соблюдения Россией международных стандартов обращения с осужденными в современных условиях // Международное уголовное право и международная юстиция. 2024. № 4. С. 2–4.

трины. Так, предварительное замечание 2 Правил Нельсона Манделы гласит: «Принимая во внимание разнообразие юридических, социальных, экономических и географических условий в мире, ясно, что не все эти правила можно применять повсеместно и одновременно. Они должны, однако, вызывать к жизни постоянное стремление к преодолению практических трудностей, стоящих на пути к их осуществлению, поскольку в общем и целом они отражают те минимальные условия, которые Организация Объединенных Наций считает приемлемыми».

Согласно пп. «b» п. 3 ст. 31 Венской конвенции о праве международных договоров от 23.05.1969¹⁴ при толковании международного договора наряду с его контекстом должна учитываться последующая практика применения договора, которая устанавливает соглашение участников относительно его толкования. Верховный Суд РФ отмечает, что при рассмотрении уголовных дел необходимо учитывать *правовые позиции, сформулированные межгосударственными органами по защите прав и свобод человека*¹⁵. В частности, большое значение для формирования правовых основ уголовно-политической доктрины имеет практика Комитета ООН по правам человека, которая регулярно обобщается высшей судебной инстанцией.

Наиболее широко правовые основы уголовно-политической доктрины представлены различными *федеральными конституционными и федеральными законами*. Первые приняты по вопросам, прямо предусмотренным Конституцией РФ. Их комплекс представляет собой инфраструктуру реализации уголовной политики, которую в зависимости от конкретного содержания можно подразделить на территориальную и институциональную. К *территориальной* группе таких федеральных конституционных законов относятся нормативные правовые акты о принятии в Российскую Федерацию новых территорий (Республики Крым, Донецкой Народной Республики, Луганской Народной Республики, Запорожской и Херсонской областей)¹⁶, в которых регламентируется порядок адаптации новых регионов к российскому законодательству криминального цикла. В *институциональную* группу федеральных конституционных законов мы включаем те, что закрепляют судоустройство в Российской Федерации¹⁷.

Институциональную инфраструктуру уголовно-политической доктрины составляют и некоторые федеральные законы¹⁸. Кроме того, в большом количестве федеральных законов содержится указание на привлечение к уголов-

¹⁴ Ведомости ВС СССР. 1986. № 37. Ст. 772.

¹⁵ Обзор практики межгосударственных органов по защите прав и основных свобод человека № 3 (2025), подготовленный Верховным Судом РФ.

¹⁶ Федеральные конституционные законы от 21.03.2014 № 6-ФКЗ «О принятии в Российскую Федерацию Республики Крым и образовании в составе Российской Федерации новых субъектов — Республики Крым и города федерального значения Севастополя» (СЗ РФ. 2014. № 12. Ст. 1201), от 04.10.2022 № 5-ФКЗ «О принятии в Российскую Федерацию Донецкой Народной Республики и образовании в составе Российской Федерации нового субъекта — Донецкой Народной Республики» (СЗ РФ. 2022. № 41. Ст. 6930), № 6-ФКЗ «О принятии в Российскую Федерацию Луганской Народной Республики и образовании в составе Российской Федерации нового субъекта — Луганской Народной Республики» (СЗ РФ. 2022. № 41. Ст. 6931), № 7-ФКЗ «О принятии в Российскую Федерацию Запорожской области и образовании в составе Российской Федерации нового субъекта — Запорожской области» (СЗ РФ. 2022. № 41. Ст. 6932), № 8-ФКЗ «О принятии в Российскую Федерацию Херсонской области и образовании в составе Российской Федерации нового субъекта — Херсонской области» (СЗ РФ. 2022. № 41. Ст. 6933).

¹⁷ Федеральные конституционные законы от 21.07.1994 № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» (СЗ РФ. 1994. № 13. Ст. 1447), от 31.12.1996 № 1-ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации» (СЗ РФ. 1997. № 1. Ст. 1), от 26.02.1997 № 1-ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» (СЗ РФ. 1997. № 9. Ст. 1011), от 23.06.1999 № 1-ФКЗ «О военных судах Российской Федерации» (СЗ РФ. 1999. № 26. Ст. 3170), от 07.02.2011 № 1-ФКЗ «О судах общей юрисдикции в Российской Федерации» (СЗ РФ. 2011. № 7. Ст. 898), от 05.02.2014 № 3-ФКЗ «О Верховном Суде Российской Федерации» (СЗ РФ. 2014. № 6. Ст. 548).

¹⁸ Например, федеральные законы от 24.06.1999 № 120-ФЗ «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» (СЗ РФ. 1999. № 26. Ст. 3177), от 31.05.2002 № 63-ФЗ «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации» (СЗ РФ. 2002. № 23. Ст. 2102), от 10.07.2002 № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» (СЗ РФ. 2002. № 28.

ной ответственности лица, нарушившего права, предусмотренные данными законами¹⁹. Такого рода нормативные правовые акты также включены в инфраструктуру уголовно-политической доктрины, но уже в другую ее часть — *информационную*.

Президент РФ в рамках своих полномочий по определению основных направлений внутренней и внешней политики государства издает указы, формирующие аксиологическую концепцию государственной политики, конкретизируя конституционные предписания (например, Указ Президента РФ от 09.11.2022 № 809 «Об утверждении Основ государственной политики по сохранению и укреплению традиционных российских духовно-нравственных ценностей»²⁰ относит к традиционным ценностям жизнь, достоинство, права и свободы человека, патриотизм, гражданственность, служение Отечеству и ответственность за его судьбу, высокие нравственные идеалы, крепкую семью, созидательный труд, приоритет духовного над материальным, гуманизм, милосердие, справедливость, коллективизм, взаимопомощь и взаимоуважение, историческую память и преемственность поколений, единство народов России). Расстановка аксиологических акцентов крайне важна для криминализации и пенализации деяний, установления принципов уголовного судопроизводства, оперативно-разыскной деятельности и исполнения наказания.

Кроме того, многие указы Президента РФ создают институциональную инфраструктуру реализации уголовно-политической доктрины (в частности, Указ Президента РФ от 26.12.2015 № 664 «О мерах по совершенствованию государственного управления в области противодействия терроризму»²¹).

Отметим особую роль в формировании политико-правовой доктрины ежегодных посланий Президента РФ Федеральному Собранию РФ, в которых он сообщает о положении в стране, об основных направлениях внутренней и внешней политики государства (п. «е» ст. 84 Конституции РФ). Установки и поручения, содержащиеся в посланиях, носят обязательный характер, вместе с тем в литературе подчеркивается, что «послания не являются нормативными актами, не могут противоречить законам, принимаемым Федеральным Собранием РФ, и каким-либо образом ограничивать его правотворческую деятельность»²², их относят к категории политико-правовых актов²³.

В правовых основах уголовно-политической доктрины послания Президента РФ выполняют ту же функцию, что и Конституция РФ, а именно аксиологическую, однако делают это в более гибком и динамичном формате. Мы провели контент-анализ текстов всех без исключения посланий Президента РФ (с 1994 по 2024 г.) и выявили следующую аксиологическую тенденцию. По числу упоминаний в посланиях лидируют следующие объекты уголовно-правовой охраны: жизнь и здоровье, семья, несовершеннолетние, экономика, предпринимательская деятельность, государственная власть, компьютерная информация. При этом расстановка акцентов является исторически изменчивой. Например, во второй половине 1990-х гг. абсолютным лидером в аксиологической концепции государственной политики с большим отрывом выступала экономика. В начале XXI в., оставаясь на лидирующих позициях, экономика утратила экстремальность частоты упоминаний в посланиях Президента РФ, а в 2010 г. и вовсе уступила пальму первенства, причем с боль-

Ст. 2790), от 23.06.2016 № 182-ФЗ «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации» (СЗ РФ. 2016. № 26 (ч. I). Ст. 3851), от 01.04.2025 № 41-ФЗ «О создании государственной информационной системы противодействия правонарушениям, совершаемым с использованием информационных и коммуникационных технологий, и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (Российская газета. 2025. № 75).

¹⁹ Например, в ст. 31 Федерального закона от 23.11.1995 № 174-ФЗ «Об экологической экспертизе» (СЗ РФ. 1995. № 48. Ст. 4556) подчеркивается, что лица, виновные в нарушении законодательства Российской Федерации об экологической экспертизе или в нарушении, повлекшем за собой тяжкие прямые или косвенные экологические и иные последствия, несут уголовную ответственность в соответствии с УК РФ. СЗ РФ. 2022. № 46. Ст. 7977.

²⁰ СЗ РФ. 2022. № 46. Ст. 7977.

²¹ СЗ РФ. 2015. № 52 (ч. I). Ст. 7591.

²² Парламентское право России / под ред. И. М. Степанова, Т. Я. Хабриевой. М. : Юрист, 1999.

²³ Тихон Е. А. Послания Президента РФ Федеральному Собранию как политико-правовой акт, определяющий стратегию России в области прав человека // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 16. С. 34–36.

шим перевесом, интересам несовершеннолетних. С тех пор установилась переменчивость лидеров в пределах вышеуказанной группы социальных ценностей, что вовсе не означает нестабильность государственной политики, а, напротив, свидетельствует о ее гармонизации и сбалансированности.

Послания Президента РФ Федеральному Собранию, помимо аксиологических основ, зачастую содержат *направления* формирования уголовно-политической доктрины. Так, в 2023 г. В. В. Путин подчеркнул: «Кто встал на путь прямого предательства, совершая террористические и иные преступления, направленные против безопасности нашего общества, территориальной целостности страны, понесет ответственность по закону. Но мы никогда не будем уподобляться киевскому режиму и западным элитам, которые занимаются и занимались раньше “охотой на ведьм”, не будем сводить счеты с теми, кто сделал шаг в сторону, отступился от Родины. Пусть это останется на их совести, пусть они с этим живут — им с этим жить. Главное, что люди, граждане России дали им моральную оценку»²⁴. Тем самым, прочерчивая границу между преступным и не преступным, Президент РФ обозначил важный в современных реалиях вектор уголовной политики, исключая уголовные преследования по политическим мотивам.

Источники уголовно-политической доктрины

Наконец, мы подошли к ключевому вопросу настоящего исследования — к источникам уголовно-политической доктрины, т.е. официально-документальным формам выражения и закрепления ее положений. Следует отметить, что на сегодняшний день какой-либо единый специальный источник отсутствует, при этом

осуществление всех вышеуказанных направлений уголовной политики, ее цели, задачи, приоритеты, принципы, механизмы и прогнозируемые результаты в настоящее время закреплены в актах программно-стратегического характера (общеотраслевых, межотраслевых и отраслевых) различного уровня. В их числе доктрины, стратегии, концепции, программы и планы реализации, перечни поручений, утверждаемые акторами государственной политики федерального уровня. Еще раз подчеркнем, что нормативные правовые акты, принимаемые в рамках реализации актов программно-стратегического характера, не относятся к источникам уголовно-политической доктрины, а являются непосредственно актами реализации уголовной политики.

Действующими источниками уголовно-политической доктрины, принятыми Президентом РФ, являются следующие акты программно-стратегического характера:

— программы²⁵ (Указ Президента РФ от 22.06.2006 № 637 «О мерах по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом» (вместе с Государственной программой по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом)²⁶;

— концепции²⁷ (Концепция противодействия терроризму в Российской Федерации, утвержденная Президентом РФ 05.10.2009²⁸; Концепция общественной безопасности в Российской Федерации, утвержденная Президентом РФ 14.11.2013 № Пр-2685²⁹; Концепция развития национальной системы противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма, утвержденная Президентом РФ 30.05.2018³⁰, и др.);

²⁴ Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 21.02.2023.

²⁵ Программа носит разовый стратегический характер, является способом воплощения главой государства государственно-правовой стратегии. Адресатами программ выступают органы исполнительной власти (см.: *Гайдарбекова А. М.* Место и роль посланий Президента Российской Федерации в политико-правовой жизни общества // Конституционное и муниципальное право. 2011. № 6. С. 35–37).

²⁶ СЗ РФ. 2006. № 26. Ст. 2820.

²⁷ Концепция имеет разовый нормативный характер и отражает систему взглядов по тому или иному вопросу, является политическим ориентиром для законодательных органов власти (см.: *Гайдарбекова А. М.* Указ. соч.).

²⁸ Российская газета. 2009. № 198.

²⁹ URL: <http://www.scrf.gov.ru/security/State/document117> (дата обращения: 11.04.2025).

³⁰ URL: <http://www.kremlin.ru/supplement/5310> (дата обращения: 11.04.2025).

— стратегии³¹ (указы Президента РФ от 26.10.2020 № 645 «О Стратегии развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности на период до 2035 года»³², от 23.11.2020 № 733 «Об утверждении Стратегии государственной антинаркотической политики Российской Федерации на период до 2030 года»³³, от 02.07.2021 № 400 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации», от 28.12.2024 № 1124 «Об утверждении Стратегии противодействия экстремизму в Российской Федерации»³⁴ и др.);

— доктрины³⁵ (Военная доктрина Российской Федерации, утвержденная Президентом РФ 25.12.2014 № Пр-2976³⁶; указы Президента РФ от 05.12.2016 № 646 «Об утверждении Доктрины информационной безопасности Российской Федерации»³⁷, от 13.05.2019 № 216 «Об утверждении Доктрины энергетической безопасности Российской Федерации»³⁸);

— перечни поручений³⁹ (по итогам встречи с членами Общероссийской общественной организации «Деловая Россия» от 29.06.2023 № Пр-1293⁴⁰; по итогам XXVI Петербургского международного экономического форума от 16.08.2023 № Пр-1619⁴¹; по итогам заседания

Совета по развитию гражданского общества и правам человека от 14.01.2024 № Пр-64⁴² и др.).

Большой массив актов программно-стратегического характера, выступающих источниками уголовно-политической доктрины, принят Правительством РФ:

— программы (постановления Правительства РФ от 15.04.2014 № 345 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации “Обеспечение общественного порядка и противодействие преступности”»⁴³, от 06.04.2018 № 420 «О федеральной целевой программе “Развитие уголовно-исполнительной системы (2018–2030 годы)”»⁴⁴, от 06.09.2023 № 1454-47 «Об утверждении Государственной программы “Обеспечение безопасности потерпевших, свидетелей и иных участников уголовного судопроизводства на 2024–2028 годы”»⁴⁵; распоряжение Правительства РФ от 05.03.2024 № 512-р «Об утверждении Межведомственной программы мер по выявлению и пресечению картелей и иных ограничивающих конкуренцию соглашений на 2024–2028 годы»⁴⁶ и др.);

³¹ Под сущностью государственной стратегии в литературе предлагается понимать систему норм, охватывающих, в соответствии с установками Конституции РФ, механизмы целеполагания, мониторинга и анализа, прогнозирования и планирования развития законодательства в определенной сфере общественных отношений (в зависимости от объекта и субъектов стратегического планирования) (Маланыч И. Н. Институт государственной стратегии в конституционном праве // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 13. С. 8–12).

³² СЗ РФ. 2020. № 44. Ст. 6970.

³³ СЗ РФ. 2020. № 48. Ст. 7710.

³⁴ СЗ РФ. 2024. № 53 (ч. I). Ст. 8669.

³⁵ Анализ содержания действующих доктрин, принятых указами Президента РФ, показал, что доктрина как правовой акт представляет собой систему официально принятых в государстве взглядов на цели, основные принципы, задачи и механизмы реализации единой государственной политики Российской Федерации по тем или иным вопросам (согласно позиции Конституционного Суда РФ, высказанной в постановлении от 31.07.1995 № 10-П, доктрина не является нормативным актом).

³⁶ Российская газета. 2014. № 298.

³⁷ СЗ РФ. 2016. № 50. Ст. 7074.

³⁸ СЗ РФ. 2019. № 20. Ст. 2421.

³⁹ Подробнее о юридическом статусе поручений Президента РФ см.: Безруков А. В., Крысанов А. В. Конституирование поручений Президента Российской Федерации и первый опыт их оформления в сфере миграции // Государственная власть и местное самоуправление. 2021. № 5. С. 3–7.

⁴⁰ URL: <http://www.kremlin.ru/acts/assignments/orders/71562> (дата обращения: 10.04.2025).

⁴¹ URL: <http://www.kremlin.ru/acts/assignments/orders/72060> (дата обращения: 10.04.2025).

⁴² URL: <http://www.kremlin.ru/acts/assignments/orders/73277> (дата обращения: 10.04.2025).

⁴³ СЗ РФ. 2014. № 18 (ч. IV). Ст. 2188.

⁴⁴ СЗ РФ. 2018. № 16 (ч. II). Ст. 2374.

⁴⁵ СЗ РФ. 2023. № 38. Ст. 6901.

⁴⁶ СЗ РФ. 2024. № 12. Ст. 1636.

— концепции (распоряжения Правительства РФ от 03.12.2014 № 2446-р «Об утверждении Концепции построения и развития аппаратно-программного комплекса “Безопасный город”»⁴⁷, от 29.04.2021 № 1138-р «О Концепции развития уголовно-исполнительной системы Российской Федерации на период до 2030 года»⁴⁸, от 30.12.2024 № 4154-р «Об утверждении Концепции государственной системы противодействия противоправным деяниям, совершаемым с использованием информационно-коммуникационных технологий»⁴⁹ и др.);

— стратегии (распоряжения Правительства РФ от 23.05.2020 № 1388-р «Стратегия развития таможенной службы Российской Федерации до 2030 года»⁵⁰, от 17.08.2024 № 2233-р «Об утверждении Стратегии реализации молодежной политики в Российской Федерации на период до 2030 года»⁵¹ и др.);

— планы мероприятий по реализации программно-стратегических актов Президента РФ (распоряжение Правительства РФ от 17.11.2023 № 3233-р «Об утверждении Плана мероприятий по реализации Стратегии комплексной безопасности детей в Российской Федерации на период до 2030 года»⁵² и др.).

На ведомственном уровне принимаются:

— программы (например, приказ МВД России от 19.11.2013 № 919 «Об утверждении ведомственной целевой программы “Сельский участковый”» и др.);

— концепции (приказ Генерального прокурора РФ от 27.11.2019 № 830 «Об утверждении Концепции безопасности органов и организаций прокуратуры Российской Федерации»⁵³; «Концепция № СК-13/07вн развития системы психолого-педагогической помощи в сфере общего образования и среднего профессионального образования в Российской Федерации на период до 2030 года» и План мероприятий № СК-13/07вн на 2024–2030 гг. по реализации

данной Концепции, утвержденные Минпросвещения России 18.06.2024⁵⁴, и др.);

— планы реализации программно-стратегических актов Правительства РФ (например, приказ Минфина России от 12.02.2021 № 68 «Об утверждении Плана мероприятий по реализации Концепции развития аудиторской деятельности в Российской Федерации до 2024 года» и др.).

Анализ приведенных источников уголовно-политической доктрины показывает, что из всех разделов уголовной политики наиболее проработанным на документальном уровне, систематизированным и комплексным является уголовно-исполнительная политика. Достаточно обширны, но при этом бессистемны источники уголовно-превентивной политической доктрины. Источники уголовно-правовой, уголовно-процессуальной и оперативно-разыскной политической доктрины и вовсе содержат лишь нормы точечного регулирования отдельных актуальных проблем. Между тем назрела объективная потребность в создании единой концепции уголовной политики России, которая послужила бы камертоном развития законодательства криминального цикла и практики его применения, а также иных актов программно-стратегического характера, выступающих источниками уголовно-политической доктрины Российской Федерации. Следующим уровнем уголовно-политической доктрины и этапом ее формирования должна стать рубрикация по отмеченным пяти разделам уголовной политики.

Этой масштабной работе должны предшествовать не менее обширная ревизия правовых основ уголовной политики, их систематизация по отраслям применения и иерархизация по юридической силе, что позволит учесть все необходимые направления уголовной политики при формировании ее доктрины, а также выявить и устранить возможные слабые места в ее реализации.

⁴⁷ СЗ РФ. 2014. № 50. Ст. 7220.

⁴⁸ СЗ РФ. 2021. № 20. Ст. 3397.

⁴⁹ СЗ РФ. 2025. № 2. Ст. 76.

⁵⁰ СЗ РФ. 2020. № 22. Ст. 3572.

⁵¹ СЗ РФ. 2024. № 36. Ст. 5484.

⁵² СЗ РФ. 2023. № 49 (ч. IV). Ст. 8803.

⁵³ Законность. 2020. № 1.

⁵⁴ Официальные документы в образовании. 2024. № 21.

Заключение

1. Уголовно-политическая доктрина представляет собой систему официально принятых в государстве взглядов на меры по борьбе с преступностью.

2. Необходимо различать правовую основу, источники и акты реализации уголовно-политической доктрины, при этом Конституция РФ имеет комбинированный характер и совмещает все эти функции.

3. Правовая основа уголовно-политической доктрины — это разнородная как по форме, так и по содержанию система правовых принципов и актов, на которые опирается уголовно-политическая доктрина. По форме ее составляют общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации, практика Комитета ООН по правам человека; нормативные правовые (Конституция РФ, федеральные конституционные и федеральные законы, указы Президента РФ) и политико-правовые акты Российской Федерации (ежегодные послания Президента РФ Федеральному Собранию РФ). По содержанию правовая основа уголовно-политической доктрины представлена аксиологической базой, императивными направлениями, ориентирами и инфраструктурой (территориальной, институциональной и информационной).

4. Источники уголовно-политической доктрины — это официально-документальные формы выражения и закрепления положений о целях, задачах, приоритетах, принципах, механизмах и прогнозируемых результатах применения мер, направленных на борьбу с пре-

ступностью. На сегодняшний день в отсутствие единого концептуального документа отдельные положения уголовно-политической доктрины фрагментарно и бессистемно закреплены в многочисленных актах программно-стратегического характера, издаваемых Президентом РФ, Правительством РФ, различными федеральными ведомствами. Предварительным этапом формирования уголовно-политической доктрины должны выступать ревизия и систематизация ее правовых основ.

5. Необходимо сформировать иерархию (содержательную и темпоральную) источников уголовно-политической доктрины с концепцией уголовной политики на первом уровне / этапе; концепциями уголовно-правовой, уголовно-процессуальной, уголовно-исполнительной, оперативно-разыскной и уголовно-превентивной политики — на втором; иными документами программно-стратегического характера — на третьем.

6. Нормативные правовые акты, выступающие источниками отраслей права криминального цикла (уголовного, уголовно-процессуального, уголовно-исполнительного, оперативно-разыскного и криминологического), а также принимаемые на их основе ненормативные правовые акты составляют совокупность актов реализации уголовно-политической доктрины. Формирование их системы на основе результатов, достигнутых на предыдущих двух этапах, позволит гармонизировать законодательство и практику его применения как в сфере борьбы с преступностью, так и в масштабах государственной политики в целом.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

Безруков А. В., Крысанов А. В. Конституирование поручений Президента Российской Федерации и первый опыт их оформления в сфере миграции // Государственная власть и местное самоуправление. 2021. № 5. С. 3–7.

Гайдарбекова А. М. Место и роль посланий Президента Российской Федерации в политико-правовой жизни общества // Конституционное и муниципальное право. 2011. № 6. С. 35–37.

Ендольцева А. В., Ендольцева Ю. В., Платонова Н. И. Базовые начала уголовной политики: от теоретических рассуждений к de lege ferenda // Всероссийский криминологический журнал. 2019. Т. 13. № 4. С. 641–650.

Зебницкая А. К. Уголовная политика современной России и международные стандарты // Международное уголовное право и международная юстиция. 2014. № 4. С. 29–32.

Карабанова Е. Н. Аксиологические основы уголовно-правовых запретов // Журнал российского права. 2023. № 4. С. 72–83.

Маланыч И. Н. Институт государственной стратегии в конституционном праве // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 13. С. 8–12.

Парламентское право России / под ред. И. М. Степанова, Т. Я. Хабриевой. М. : Юрист, 1999. 392 с.

Пудовочкин Ю. Е., Бабаев М. М. Непредвиденные обстоятельства в уголовном праве, уголовной политике и криминологии: постановка проблемы // Всероссийский криминологический журнал. 2024. Т. 18. № 6. С. 566–578.

Селиверстов В. И., Стародубцев Г. С. О проблеме соблюдения Россией международных стандартов обращения с осужденными в современных условиях // Международное уголовное право и международная юстиция. 2024. № 4. С. 2–4.

Тихон Е. А. Послания Президента РФ Федеральному Собранию как политико-правовой акт, определяющий стратегию России в области прав человека // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 16. С. 34–36.

REFERENCES

Bezrukov AV, Krysanov AV. Institutionalization of the Instructions of the President of the Russian Federation and the First Experience of Documentation thereof in the Migration Sphere. *State Power and Local Self-Government*. 2021;5:3-7. (In Russ.).

Endoltseva AV, Endoltseva YuV, Platonova NI. Basic principles of criminal policy: from theoretical reasoning to de lege ferenda. *Russian Journal of Criminology*. 2019;13:641-650. (In Russ.).

Gaidarbekova AM. Place and role of the messages of the President of the Russian Federation in the political and legal life of society. *Constitutional and Municipal Law*. 2011;6:35-37. (In Russ.).

Karabanova EN. Axiological foundations of criminal law prohibitions. *Journal of Russian Law*. 2023;4:72-83. (In Russ.).

Malanych IN. Institute of State Strategy in Constitutional Law. *Constitutional and Municipal Law*. 2007;13:8-12. (In Russ.).

Pudovochkin YuE, Babaev MM. Unforeseen circumstances in criminal law, criminal policy and criminology: posing a problem. *Russian Journal of Criminology*. 2024;18(6):566-578.

Seliverstov VI, Starodubtsev GS. On the problem of Russia's compliance with international standards for the treatment of convicts in modern conditions. *International Criminal Law and International Justice*. 2024;4:2-4. (In Russ.).

Stepanov IM, Khabrieva TYa (eds.). Parliamentary Law of Russia. Moscow: Jurist Publ.; 1999. (In Russ.).

Tikhon EA. Messages of the President of the Russian Federation to the Federal Assembly as a political and legal act that determines Russia's strategy in the field of human rights. *Constitutional and Municipal Law*. 2007;16:34-36. (In Russ.).

Zebnitskaya AK. Criminal policy of modern Russia and international standards. *International Criminal Law and International Justice*. 2014;4:29-32. (In Russ.).

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Карабанова Елена Николаевна, доктор юридических наук, главный научный сотрудник Центра уголовного и уголовно-процессуального законодательства Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации
д. 34, Б. Черемушкинская ул., г. Москва 117218, Российская Федерация
karabanova.agprf@gmail.com

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

Elena N. Karabanova, Dr. Sci. (Law), Chief Research Fellow, Center for Criminal and Criminal Procedure Legislation, Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation, Moscow, Russian Federation
karabanova.agprf@gmail.com

Материал поступил в редакцию 14 апреля 2025 г.
Статья получена после рецензирования 13 мая 2025 г.
Принята к печати 15 июня 2026 г.

Received 14.04.2025.
Revised 13.05.2025.
Accepted 15.06.2026.