

УДК 342.9

**ЗАДАЧИ И ПЕРСПЕКТИВЫ ДОКТРИНЫ И ПРАКТИКИ  
АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ  
ОРГАНИЗАЦИИ И ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ УГОЛОВНО-  
ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ СИСТЕМЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

**С. Н. Махина**

*Воронежский государственный университет*

Поступила в редакцию 25 августа 2013 г.

**Аннотация:** *исследуются вопросы современного состояния административно-правового регулирования отдельных аспектов уголовно-исполнительной системы Российской Федерации, а также выявляются актуальные научно-практические проблемы и предлагаются направления их решения.*

**Ключевые слова:** *административно-правовое регулирование, уголовно-исполнительная система, административно-правовой статус, орган исполнительной власти.*

**Abstract:** *this article explores the current state of administrative and legal regulation of certain aspects of the penal (correctional) system of the Russian Federation, and identifies relevant scientific and practical problems and their solutions are offered direction.*

**Key words:** *administrative and legal regulation, penal (correctional) system, administrative and legal status, authority of the executive power.*

Современный период эволюции всех систем нашего общества предполагает необходимость дальнейшего совершенствования огромного круга социальных и юридических институтов в целях обеспечения приоритетных направлений развития и функционирования Российской Федерации. При этом особую значимость приобретает необходимость отражения в правовой системе России значительного числа нововведений, обусловленных инициативами нашего государства об участии в международных проектах и организациях, что также требует соответствующих модификации и модернизации правового регулирования.

Все сказанное в полной мере относится к системе органов исполнительной власти, поскольку именно она имеет своим основным назначением практическую реализацию государственной политики (причем как внешней, так и внутренней). Особо емким и сложным становится правовое регулирование организации и функционирования таких органов исполнительной власти (их подсистем), посредством которых осуществляется воздействие на комплексные и многогранные общественные отношения. Кроме того, юридическая регламентация таких объектов (подсистем) требует не только скоординированного регулирования совокупностью различных отраслевых средств и способов, но и внедрения в систему и структуру правового регулирования новейших достижений, наработок и методов международного опыта.

Особенно ярко это проявляется при регулировании организации и функционирования Федеральной службы исполнения наказаний (ФСИН) России, система органов которой реализует государственную политику в таком многоаспектном социально-правовом институте, как уголовно-исполнительная система (УИС). Следует особо подчеркнуть, что сложность и объемность правового регулирования системы ФСИН обусловливаются и тем, что современная УИС столь сложное образование, что может быть отождествлена со специфической микромоделью социума и, следовательно, требует по многим параметрам такого же комплексного нормативно-правового регулирования, как и государственные системные образования – макросоциумы.

В УИС можно отследить практически весь существующий сегодня в социуме комплекс правовых отношений, а следовательно, и существенное множество видов (типов, способов) правового регулирования, например:

– в сфере организации государственного *управления* (преимущественно административно-правовое регулирование);

– в части *обеспечения конституционных прав и свобод* (комплексное правовое регулирование),

– в области *гражданско-правового регулирования* (значительный блок таких отношений (во многом принципиально новый для УИС) развивается в последнее время в связи с расширением производственной функции системы УИН и расширением ее материально-технического оснащения. Например, задачами Федеральной целевой программы «Развитие уголовно-исполнительной системы (2007–2016 годы)»<sup>1</sup> являются: реконструкция и строительство следственных изоляторов, в которых условия содержания подследственных соответствуют законодательству Российской Федерации; реконструкция и строительство исправительных учреждений, в которых условия содержания осужденных соответствуют законодательству Российской Федерации; строительство 26 следственных изоляторов, в которых условия содержания подследственных соответствуют международным стандартам);

– так же, как и в любом общественном образовании, в УИС складываются *деликтные отношения*, наиболее распространенными из которых являются неправомерные отношения *дисциплинарного, административно-правового и уголовно-правового характера* (соответственно дисциплинарно-правовое, административно-правовое, уголовно-правовое регулирование).

Действующий массив правовых источников, отражающих модель правового регулирования организации и функционирования УИС РФ, отнюдь не безупречен и требует своего совершенствования, причем иногда

<sup>1</sup> О Федеральной целевой программе «Развитие уголовно-исполнительной системы (2007–2016 годы)»: постановление Правительства РФ от 5 сентября 2006 г. № 540 с изм. и доп. // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2006. № 39. Ст. 4075; 2007. № 1 (ч. 2). Ст. 263; № 47 (ч. 2). Ст. 5767; 2008. № 51. Ст. 6169; 2010. № 1. Ст. 102; 2011. № 11. Ст. 1525.

весьма значительного. Вместе с тем научно-практический анализ показывает, что в ряде случаев принятия дополнительных нормативно-правовых документов не требуется, поскольку для качественного регулирования определенных видов и групп отношений, складывающихся в УИС, вполне достаточно применения действующих, так сказать, «неспециальных» норм права (т.е. норм, которые имеются и действуют в правовой системе Российской Федерации в отношении общих объектов правового регулирования и которые, как правило, не используются в отношении специальных объектов правового регулирования УИС). Однако применение таких норм может вполне эффективно заполнить имеющиеся правовые пробелы при условии их соответствующего толкования, причем как доктринального (научные исследования с точки зрения возможности применения и моделирования правовых последствий), так и официального, например, в виде соответствующих методических разъяснений или рекомендаций.

Развитие и совершенствование модели правового регулирования уголовно-исполнительной системы является достаточно длительным, динамичным и многоэтапным процессом, что вызвано объективными причинами, не всегда зависящими от свойств и качеств этой системы. В различные периоды меняются тенденции развития общегосударственной политики, и, следовательно, более активным изменениям подвергаются отдельные (соответствующие направлениям такого развития) части (виды) обобщенной модели правового регулирования УИС. В частности, современные тенденции развития общества в направлении гуманизации и снижения экономического бремени налогоплательщиков привели к развитию и совершенствованию такой формы уголовного наказания, как ограничение свободы (т.е. изменилось уголовно-правовое регулирование). Поэтому в настоящее время ведутся активные работы по внедрению системы мониторинга и прямого контроля за данной категорией осужденных (в том числе и на территории нашего субъекта РФ – Воронежской области – с 2010 г. проводятся эксперименты по внедрению так называемых электронных браслетов). Безусловно, эта форма работы с осужденными нуждалась в правовом оформлении, причем посредством нормативных актов различной отраслевой направленности – потребовались корректирование норм уголовного, уголовно-процессуального и уголовно-исполнительного права. Однако основная нормотворческая работа, которая позволит начать практически широко использовать данную систему слежения, связана с совершенствованием именно административно-правового материала: необходимо сформировать нормы о расширении административно-правового статуса соответствующего круга уполномоченных субъектов; нормы об административной ответственности за нарушения установленного режима, повреждение браслетов, вывод систем слежения из строя и т.д. (в отдельных случаях (повторности, злостности и т.п.) – ответственность может/должна быть уголовной). Самостоятельный блок юридических норм должен быть сформирован в области поставки обо-

рудования слежения (всех его составляющих) и его технического обслуживания, а также ответственности за неисполнение или некачественное (ненадлежащее) исполнение соответствующих обязательств, что также потребует значительного развития норм административного и административно-деликтного законодательства и, в меньшей степени, норм гражданского, финансового, трудового и других отраслей права.

Объемность и содержательное разнообразие административно-правового регулирования уголовно-исполнительной системы находит свое нормативное отражение в закреплении чрезвычайно широкой компетенции ФСИН России. Так, Указом Президента РФ определено, что Федеральная служба исполнения наказаний является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим правоприменительные функции, функции по контролю и надзору в сфере исполнения уголовных наказаний в отношении осужденных, функции по содержанию лиц, подозреваемых либо обвиняемых в совершении преступлений, и подсудимых, находящихся под стражей, их охране и конвоированию, а также функции по контролю за поведением условно осужденных и осужденных, которым судом предоставлена отсрочка отбывания наказания, и по контролю за нахождением лиц, подозреваемых либо обвиняемых в совершении преступлений, в местах исполнения меры пресечения в виде домашнего ареста и за соблюдением ими наложенных судом запретов и (или) ограничений и др.<sup>2</sup>

Если говорить обобщенно, то все вопросы модернизации административно-правового регулирования, стоящие перед уголовно-исполнительной системой в настоящее время, для удобства научно-практического исследования можно условно разделить на пять основных групп, в рамках которых можно выделять и более частные подгруппы:

1) вопросы организации и исполнения государственных функций ФСИН России как органа исполнительной власти, находящегося в ведении Минюста РФ, т.е. административно-правового статуса ФСИН, ее правомочий (пределов и содержания), а также проблем их реализации и взаимодействия с иными органами власти Российской Федерации и иными субъектами права (например, при реализации правомочий гражданско-правового содержания), в частности:

– нормативного регламентирования деятельности ФСИН России и пути его совершенствования;

– изучения и развития административно-процедурных основ, поскольку в настоящее время существует ярко выраженная потребность в изменении и совершенствовании административных процедур функционирования ФСИН России;

<sup>2</sup> Более подробно о полномочиях системы ФСИН см.: Вопросы Федеральной службы исполнения наказаний : указ Президента РФ от 13 октября 2004 г. № 1314 с изм. и доп. // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2004. № 42. Ст. 4109 ; 2005. № 29. Ст. 3037 ; 2007. № 11. Ст. 1283 ; 2008. № 18. Ст. 2009 ; № 43. Ст. 4921 ; № 47. Ст. 5431 ; 2010. № 4. Ст. 368 ; № 19. Ст. 2300 ; № 20. Ст. 2435 ; 2012. № 14. Ст. 1615.

– определения критериев эффективности деятельности ФСИН России;

– взаимодействия ФСИН с Миграционной службой РФ, Федеральной службой РФ по контролю за оборотом наркотиков и др.;

2) вопросы внутренней организации и функционирования ФСИН России (прежде всего – структурной организации УИС и ее кадрового обеспечения), в частности:

– формирования кадрового состава ФСИН, его социального обеспечения, а также весь комплекс проблем прохождения правоохранительной службы и государственной гражданской службы в структурных подразделениях ФСИН – права и обязанности, гарантии, ответственность служащих, продвижение по службе, разрешение конфликта интересов, реализация антикоррупционной политики и др.;

– обязательного государственного страхования жизни и здоровья сотрудников уголовно-исполнительной системы;

– правового статуса сотрудников оперативных подразделений ФСИН;

– содержания форм и методов нравственного и правового воздействия на осужденных, а также их оформления в качестве полномочий для различных категорий служащих ФСИН;

– развития и совершенствования административно-правового статуса учреждений УИС различных видов, в частности колоний-поселений как наиболее социально открытого элемента УИС и др.;

3) вопросы административно-правового статуса органов государственной и муниципальной власти (а также соответствующих должностных лиц) в части обеспечения практической реализации мер уголовной ответственности, не связанных с формальным нахождением в местах лишения свободы. Причем по данному аспекту необходимо также исследовать и уточнить (и в соответствии с тенденциями мирового опыта существенно расширить) административно-правовые статусы соответствующих должностных лиц (органов публичной власти):

– участвующих при реализации уголовных наказаний, не связанных с лишением свободы, назначенных несовершеннолетним; беременным женщинам; женщинам, имеющим малолетних детей; женщинам – многодетным матерям; инвалидам и др.;

– осуществляющих принудительное лечение осужденных – больных наркоманией и др.;

4) вопросы публичного взаимодействия ФСИН РФ (всей системы ее структурных подразделений) с общественными организациями и институтами гражданского общества, а также установления оптимального баланса сочетания в деятельности органов и подразделений УИС информационной открытости и режима ограниченного доступа к информации, в частности;

– организация общественного контроля за деятельностью уголовно-исполнительной системы;

– взаимодействие со СМИ и общественными организациями, в том числе правозащитными;

– проблемы установления категорий информации и ее режима (по оценкам правоведов, сегодня в УИС более 70 % информации в УМС является закрытой, что не всегда обосновано) и др.;

5) самостоятельным блоком должны выделяться вопросы соответствия российской модели административно-правового регулирования уголовно-исполнительной системы международным стандартам и требованиям о взаимодействии и сотрудничестве, а также вопросы изучения и обобщения мирового опыта и включения наиболее прогрессивных и приемлемых положений в структуру административно-правовой базы Российской Федерации. Так, говоря о соответствии международным правовым стандартам, важно иметь в виду, что присоединение Российской Федерации в 1996 г. к Уставу Совета Европы<sup>3</sup> и в 1998 г. – к Конвенции о защите прав человека и основных свобод<sup>4</sup> актуализировало задачу приведения уголовно-исполнительной системы в соответствие с правовыми стандартами Совета Европы, которые в последние годы претерпели значительные изменения относительно содержания тюремного управления и обращения с заключенными (подследственными, осужденными). В январе 2006 г. были приняты Европейские пенитенциарные правила<sup>5</sup>. Их новая редакция базируется на решениях Европейского суда по правам человека, применяющего Европейскую конвенцию по защите прав человека для защиты основных прав заключенных и стандартов по обращению с заключенными, которые содержатся в рекомендациях Европейского комитета по предупреждению пыток и бесчеловечного или унижающего достоинство обращения или наказания). О важности приведения всей системы ФСИН России в соответствие с международными тенденциями говорится и в Концепции развития уголовно-исполнительной системы Российской Федерации до 2020 г., в которой отмечается, что действующая УИС все еще сохраняет черты старой пенитенциарной системы, ориентированной на другое общество. В ее работе мало учитываются нынешнее состояние экономики, интеграция Российской Федерации в международное правовое поле, международные стандарты обращения с заключенными и развитие гражданского общества<sup>6</sup>.

Завершая краткую характеристику административно-правового регулирования отечественной системы исполнения уголовных наказаний,

<sup>3</sup> О присоединении Российской Федерации к Уставу Совета Европы : федер. закон от 23 февраля 1996 г. № 19-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1996. № 9. Ст. 774.

<sup>4</sup> О ратификации Конвенции о защите прав человека и основных свобод и Протоколов к ней : федер. закон от 30 марта 1998 г. № 54-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1998. № 14. Ст. 1514.

<sup>5</sup> Европейские пенитенциарные правила : приняты Комитетом министров Совета Европы. URL: [http://www.prison.org/law/eur\\_pr.shtml](http://www.prison.org/law/eur_pr.shtml)

<sup>6</sup> См. подробнее: О Концепции развития уголовно-исполнительной системы Российской Федерации до 2020 года : распоряжение Правительства РФ от 14 октября № 1772-р с изм. и доп. // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2010. № 43. Ст. 5544 ; 2012. № 24. Ст. 3213.

отметим особенности административно-деликтного свойства. В начале статьи говорилось о том, что каждое учреждение УИС, связанное с исполнением наказания в виде лишения свободы, по сути, является специфическим микрообществом, функционирование которого имеет мощнейшие «отягощения». Поэтому правовые исследования и соответственно дальнейшее совершенствование административно-правовой регламентации должны затрагивать, казалось бы, не имеющие непосредственного отношения к организации «жизни» в МЛС институты. Например, требуются совершенствование юридической теории и разработка методических и тактических рекомендаций по расследованию административных правонарушений, совершенных на территории исправительного учреждения, где существеннейшими факторами, иногда принципиально меняющими тактику административного расследования, являются, например, следующие:

- обстановка совершения правонарушения;
- особенности доказательственной базы;
- специфика оформления и закрепления доказательств;
- способы и средства фиксации самого деяния и др.

*Воронежский государственный университет*

*Махина С. Н., доктор юридических наук, профессор кафедры административного и муниципального права*

*E-mail: svetlana\_mahina@mail.ru*

*Тел.: 8 (473) 291-03-05*

*Voronezh State University*

*Mahina S. N., Doctor of Legal Sciences, Professor of the Administrative and Municipal Law Department*

*E-mail: svetlana\_mahina@mail.ru*

*Tel.: 8 (473) 291-03-05*