

УДК 342.5

Актуальные проблемы организации нормотворческой деятельности в Федеральной службе исполнения наказаний

С.В. ПЕРОВ – доцент кафедры административно-правовых дисциплин ВИПЭ ФСИН России, кандидат юридических наук

В статье анализируются полномочия Минюста России и ФСИН России по осуществлению нормотворческой деятельности, зарубежный опыт наделения регламентарной властью федеральных органов исполнительной власти; высказываются предложения по совершенствованию отечественного законодательства в части четкого закрепления в нем норм, наделяющих нормотворческой компетенцией федеральные органы исполнительной власти

Ключевые слова: нормотворческая деятельность; ФСИН России; регламентарная власть.

Actual problems of organization norm-setting in the Federal Penal Service

S.V. PEROV – Associate Professor of the Department of Administrative and Legal Disciplines of the Vologda Institute of Law and Economics of the Federal Penal Service of Russia, PhD. in Law

The article analyzes full powers of the Ministry of Justice and the Federal Penal Service of Russia for the norm-setting, international experience empowering the regulatory authority of the federal bodies of executive power, it makes suggestions for improvement of the national legislation on fixing it clear norms; conferring norm-setting competence of the federal bodies of executive power.

Key words: norm-setting activities; Federal Penal Service of Russia; regulatory authorities.

Среди проблем, связанных с организацией деятельности учреждений и органов уголовно-исполнительной системы, заслуживают особого внимания проблемы ведомственного нормотворчества.

Организация нормотворческой деятельности во ФСИН России осуществляется в соответствии с Положением о Федеральной службе исполнения наказаний, утвержденным Указом Президента Российской Федерации от 13.10.2004 г. № 1314 (ред. от 13.07.2016 г.)¹. В частности, данным документом установлено, что ФСИН России:

– не вправе осуществлять в установленной сфере деятельности нормативно-правовое регулирование, кроме случаев, определенных федеральными конституционными законами, федеральными законами и указами Президента Российской Федерации (п. 8);

– принимает участие в разработке и проведении правовой экспертизы проектов

законодательных и иных нормативных правовых актов, касающихся деятельности уголовно-исполнительной системы, по поручению Минюста России (п. 7);

– в лице директора вносит министру юстиции проекты нормативных правовых актов и предложения по совершенствованию законодательства Российской Федерации по вопросам, отнесенным к компетенции службы (п. 11);

– имеет нормотворческую компетенцию на принятие конкретных нормативных правовых актов. В частности, подпунктом 9.1 п. 7 предусмотрена разработка и принятие нормативных правовых актов ФСИН России, регулирующих деятельность образовательных организаций, подведомственных служб (порядок и условия приема в федеральные государственные организации, осуществляющие образовательную деятельность и подведомственные ФСИН России, в том числе перечень дополни-

тельных вступительных испытаний при приеме в данные организации). Эта норма введена в содержание положения Указом Президента Российской Федерации от 21.12.2013 г. № 940 (ред. от 05.08.2015 г.)², принятым в связи с Федеральным законом от 29.12.2012 г. № 273-ФЗ (ред. от 03.07.2016 г.) «Об образовании в Российской Федерации»³. Данный факт имеет особое значение и характеризует определенные тенденции в организации ведомственного нормотворчества во ФСИН России, четко определяет полномочия службы по осуществлению в установленной сфере деятельности нормативно-правового регулирования.

Если обратиться к анализу действующих нормативных правовых актов ФСИН России, то можно отметить, что компетенция службы на их принятие определена в Положении о Федеральной службе исполнения наказаний не всегда столь же четко. Это, например, касается таких актов, как приказы ФСИН России от 05.02.2007 г. № 48 «Об утверждении Инструкции по организации работы дежурных служб территориальных органов Федеральной службы исполнения наказаний»⁴, от 28.08.2010 г. № 378 «Об утверждении Порядка организации контроля в уголовно-исполнительной системе по зональному принципу и рекомендаций по ведению контрольно-наблюдательного дела территориального органа ФСИН России (учреждения уголовно-исполнительной системы)»⁵.

Правовые нормы, закрепленные в указанных и других нормативных правовых актах ФСИН России, регулируют в большинстве своем общественные отношения, которые следует относить к внутриорганизационным, и не затрагивают деятельность по осуществлению внешневластных функций службы.

В действующих федеральных законах отсутствуют правовые нормы, четко устанавливающие нормотворческую компетенцию ФСИН России по их принятию.

Указанная проблема характерна и для некоторых нормативных правовых актов Минюста России⁶, регулирующих деятельность уголовно-исполнительной системы. Не всегда Положение о Минюсте России четко предусматривает компетенцию министерства на принятие тех или иных нормативных правовых актов, особенно это касается актов, принятых в первое десятилетие после передачи уголовно-исполнительной системы в его ведение из МВД России⁷.

Таким образом, на сегодняшний день сложилась проблемная ситуация, суть ко-

торой заключается в следующем: деятельность уголовно-исполнительной системы на ведомственном уровне регламентирована нормативными правовыми актами Минюста и ФСИН России, многие из которых уже не отвечают потребностям учреждений и органов уголовно-исполнительной системы в нормативно-правовом регулировании и требуют совершенствования, при этом ни в Положении о Минюсте России, ни в Положении о ФСИН России, ни в федеральных законах нормотворческая компетенция данных ведомств на принятие указанных актов четко не закреплена.

Актуальной проблемой организации нормотворческой деятельности во ФСИН России является внесение необходимых изменений в действующее законодательство Российской Федерации, прежде всего в Закон Российской Федерации от 23.07.1993 г. (ред. от 20.04.2015 г.) «Об учреждениях и органах, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы»⁸, направленных на четкое установление полномочий Минюста России и ФСИН России по принятию конкретных нормативных правовых актов.

Отчасти решение указанной проблемы нашло отражение в проекте федерального закона № 802242-6 «О внесении изменений в Закон Российской Федерации “Об учреждениях и органах, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы” и Федеральный закон “О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений”»⁹, который разработан во исполнение Концепции развития уголовно-исполнительной системы Российской Федерации до 2020 г.¹⁰

Указанным законопроектом предусмотрена новая редакция ч. 1 ст. 12 закона «Об учреждениях и органах, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы», предусматривающая компетенцию Минюста России по установлению порядка охраны следственных изоляторов, исправительных учреждений и их объектов, а также иных объектов уголовно-исполнительной системы. Вместе с тем остается актуальным внесение изменений в указанный закон, предусматривающих наделение Минюста России компетенцией по нормативно-правовому регулированию отношений, связанных с обеспечением режима и надзора в учреждениях системы исполнения наказания, деятельностью уголовно-исполнительных инспекций и др.

В отдельных случаях, несмотря на наличие в законе отсылочной нормы, неточность

ее формулировки препятствует принятию ведомственного нормативного правового акта. Так, в ст. 83 УИК РФ предусмотрено, что перечень технических средств надзора и контроля и порядок их использования устанавливаются нормативными правовыми актами Российской Федерации. Вместе с тем не конкретизировано, каким именно актом устанавливаются указанные перечень и порядок – актом Минюста России или постановлением Правительства Российской Федерации. В результате указанная норма уже более 19 лет остается без реализации, поскольку предусмотренный ею нормативный правовой акт до сих пор не принят.

Следует отметить, что в условиях отсутствия в законодательстве отсылочных норм, наделяющих Минюст России и ФСИН России полномочиями по принятию конкретных нормативных правовых актов, на практике применяются отдельные общие положения, касающиеся нормотворческой компетенции указанных органов. Так, ст. 4 УИК РФ предусматривает, что федеральные органы исполнительной власти вправе принимать основанные на федеральном законе нормативные правовые акты по вопросам исполнения наказаний. Минюст России является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в установленной сфере деятельности, в том числе в сфере исполнения уголовных наказаний. Указанные положения применяются в том числе судами при разрешении дел¹¹. Вместе с тем, по нашему мнению, указанные положения никоим образом не должны исключать необходимость закрепления в федеральных законах правовых норм, четко определяющих конкретные нормотворческие полномочия Минюста России.

Анализ проблемы организации ведомственного нормотворчества наводит на вопрос: насколько отечественная практика наделения нормотворческой компетенцией органов исполнительной власти соответствует зарубежному опыту?

В работах зарубежных ученых (в частности, заслуживают внимания выводы, сделанные Т.Я. Хабриевой и Ж. Марку¹²) отмечается, что наделение указанных органов правом издавать подзаконные нормативные акты регулируется конституцией и законом.

При этом следует отметить одну важную деталь. Для характеристики рассматриваемых отношений в некоторых странах (Испании, Франции и др.) используется поня-

тие «регламентарная власть», под которой понимается право правительства регулировать общественные отношения актами (регламентами), юридическая сила которых ниже, чем закон. Однако, как отмечается авторами Большого юридического словаря, указанные акты нельзя относить к подзаконным, поскольку они могут издаваться по вопросам, которые законом не регулируются (а во Франции, например, и не могут регулироваться). В Российской Федерации понятию «регламентарная власть» до некоторой степени соответствует понятие «указное право»¹³.

Несмотря на данный специфический признак регламентарной власти, заслуживают внимания способы, посредством которых власть в зарубежных странах распределяется между органами государства.

Первый способ заключается в концентрации регламентарной власти в руках правительства. Подчиненные ему органы исполнительной власти осуществляют нормотворчество в пределах полномочий, делегированных правительством. Так, например, во Франции премьер-министр является единственным носителем общей регламентарной власти (ст. 21 Конституции Франции). Ни правительство, ни министры, ни президент не являются носителями данной власти. Президент принимает участие в регламентарной власти, только подписывая декреты, обсужденные в Совете министров. Вместе с тем законом специальные полномочия могут быть предоставлены и другим органам (например, министрам, независимым административным ведомствам). В Италии регламентарная власть формально принадлежит президенту. Министры ее осуществляют только в случаях, установленных законом (ст. 17 Закона 1988/400).

В Испании общая регламентарная власть принадлежит правительству как коллегиальному органу (ст. 97 Конституции Испании), но закон может предоставить министрам регламентарные полномочия по отдельным вопросам. Издаваемые ими акты должны быть чисто исполнительного характера. В сфере действия законов Конституционный суд Испании отрицает любое нормативно-правовое значение приказов министров. В Великобритании полномочие издавать исполнительные регламенты законом обычно делегируется министру (акты делегированного законодательства), но премьер-министр обладает большими полномочиями по контролю и руководству деятельностью министров.

В Германии в соответствии с Основным законом рассматриваемое полномочие принадлежит федеральному министру или правительствам федеральных земель, что исключает наделение им канцлера (ст. 80).

Второй способ распределения регламентарной власти состоит в значительной нормотворческой компетенции центральных органов исполнительной власти. Для государств, где применяется данный способ, характерна коллегиальность функционирования правительства.

В Нидерландах премьер-министр является главой коалиции (*primus inter pares*) Совета министров, он не обладает иной властью, кроме скрепления подписью декретов и назначения и снятия с должности членов правительства. Декреты подписываются королем и одним или несколькими министрами или государственными секретарями (ст. 47 Конституции Нидерландов), в их числе и регламенты публичной администрации (ст. 89 Конституции Нидерландов). Таким образом, именно министрам принадлежит регламентарная власть.

В Швеции органы государственного управления в своей деятельности подчиняются непосредственно правительству, которое руководит государственными органами, но министры не могут издавать инструкции, относящиеся к индивидуальным делам различных административных органов (п. 7 ст. 11 Конституции Швеции) либо к формированию государственных органов различной степени важности. Закон предоставляет правительству возможность регулировать отношения между частными лицами и государственными органами (в таком случае акты подписываются от имени правительства премьер-министром или министром) либо делегировать это другим должностным лицам административной власти (п. 7 ст. 7 и п. 11 ст. 8 Конституции). В силу этого шведская административная система отличается большой рассредоточенностью регламентарной власти, которая компенсируется различными средствами, которыми располагает правительство при руководстве деятельностью государственных органов (организация и определение компетенции административных властей, со-

ответствующие назначения на должности, а также бюджетные ассигнования).

Таким образом, анализ различных способов наделения органов исполнительной власти в зарубежных странах нормотворческой компетенцией позволяет судить об обоснованности и соответствии международным практикам ранее отмеченной нами тенденции к закреплению указанной компетенции в России. Нормотворческая компетенция федеральных органов исполнительной власти должна ограничиваться случаями, прямо указанными в законах. Чем четче в законодательстве будут определены нормотворческие полномочия федеральных органов исполнительной власти, установлены их пределы, объем, тем меньше будет возможностей для административного усмотрения и больше будет определенности и упорядоченности в правовом регулировании.

По нашему мнению, зарубежный опыт наделения нормотворческой компетенцией органов исполнительной власти имеет объективные обоснования, заключающиеся в том, что в силу особенностей реализации принципа разделения властей на судебную, законодательную и исполнительную последняя имеет во всех странах тенденцию к укреплению и расширению своих полномочий. Неограниченные полномочия органов исполнительной власти принимать правовые нормы противоречат указанному принципу и способствуют вторжению исполнительной власти в сферу ответственности законодательной.

В связи с этим представляется рациональным совершенствование отечественного законодательства в части четкого закрепления норм, наделяющих нормотворческой компетенцией федеральные органы исполнительной власти. Это в полной мере касается компетенции Минюста России и ФСИН России. При этом следует добавить, что проводить данную работу целесообразно на системной основе, для чего необходимо скорейшее принятие федеральных законов о нормативных правовых актах и федеральных органах исполнительной власти, в которых должны быть закреплены общие положения, касающиеся нормотворческой компетенции указанных органов.

■ ПРИМЕЧАНИЯ

¹ См.: СЗ РФ. 2004. № 42. Ст. 4109.

² См.: Там же. 2013. № 52 (Ч. II). Ст. 7137.

³ См.: Там же. 2012. № 53 (Ч. 1). Ст. 7598.

⁴ См.: Ведомости уголовно-исполнительной системы. 2007. № 10.

¹ Sm.: SZ RF. 2004. № 42. St. 4109.

² Sm.: Tam zhe. 2013. № 52 (Ch. II). St. 7137.

³ Sm.: Tam zhe. 2012. № 53 (Ch. 1). St. 7598.

⁴ См.: Vedomosti ugotovno-ispolnitel'noj sistemy. 2007. № 10.

⁵ См.: Там же. 2011. № 1.

⁶ См.: Указ Президента Российской Федерации от 13.10.2004 г. № 1313 (ред. от 09.05.2016 г.) «Вопросы Министерства юстиции Российской Федерации» // СЗ РФ. 2004. № 42. Ст. 4108.

⁷ См., напр.: Приказ Минюста России от 20.05.2009 г. № 142 (ред. от 22.08.2014 г.) «Об утверждении Инструкции по организации исполнения наказаний и мер уголовно-правового характера без изоляции от общества» // Российская газета. 2009. № 151; приказ Минюста России от 15.02.2006 г. № 21 «Об утверждении Инструкции по охране исправительных учреждений и следственных изоляторов уголовно-исполнительной системы Минюста России» (документ официально опубликован не был).

⁸ См.: Ведомости СНД и ВС РФ. 1993. № 33. Ст. 1316.

⁹ См.: URL: <http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/%28SpravkaNew%29?OpenAgent&RN=802242-6&02> (дата обращения: 02.09.2016).

¹⁰ См.: Распоряжение Правительства Российской Федерации от 14.10.2010 г. № 1772-р (ред. от 23.09.2015 г.) «О Концепции развития уголовно-исполнительной системы Российской Федерации до 2020 года» // СЗ РФ. 2010. № 43. Ст. 5544.

¹¹ См., напр.: Решение Верховного Суда Российской Федерации от 13.02.2013 г. № АКПИ12-1763 «Об удовлетворении заявления о признании частично недействующей Инструкции по охране исправительных учреждений, следственных изоляторов уголовно-исполнительной системы, утв. приказом Министерства юстиции Российской Федерации от 15.02.2006 г. № 21-дсп» // СПС «КонсультантПлюс».

¹² См.: Административные процедуры и контроль в свете европейского опыта / Под ред. Т.Я. Хабриевой, Ж. Марку. М., 2011. С. 20–25.

¹³ См.: Сухарев А.Я., Крутских В.Е., Сухарева А.Я. Большой юридический словарь. М., 2003.

⁵ См.: Там же. 2011. № 1.

⁶ См.: Указ Президента Российской Федерации от 13.10.2004 г. № 1313 (ред. от 09.05.2016 г.) «Вопросы Министерства юстиции Российской Федерации» // СЗ РФ. 2004. № 42. Ст. 4108.

⁷ См., напр.: Приказ Минюста России от 20.05.2009 г. № 142 (ред. от 22.08.2014 г.) «Об утверждении Инструкции по организации исполнения наказаний и мер уголовно-правового характера без изоляции от общества» // Российская газета. 2009. № 151; приказ Минюста России от 15.02.2006 г. № 21 «Об утверждении Инструкции по охране исправительных учреждений и следственных изоляторов уголовно-исполнительной системы Минюста России» (документ официально опубликован не был).

⁸ См.: Ведомости СНД и ВС РФ. 1993. № 33. Ст. 1316.

⁹ См.: URL: <http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/%28SpravkaNew%29?OpenAgent&RN=802242-6&02> (дата обращения: 02.09.2016).

¹⁰ См.: Распоряжение Правительства Российской Федерации от 14.10.2010 г. № 1772-р (ред. от 23.09.2015 г.) «О Концепции развития уголовно-исполнительной системы Российской Федерации до 2020 года» // СЗ РФ. 2010. № 43. Ст. 5544.

¹¹ См., напр.: Решение Верховного Суда Российской Федерации от 13.02.2013 г. № АКПИ12-1763 «Об удовлетворении заявления о признании частично недействующей Инструкции по охране исправительных учреждений, следственных изоляторов уголовно-исполнительной системы, утв. приказом Министерства юстиции Российской Федерации от 15.02.2006 г. № 21-дсп» // СПС «КонсультантПлюс».

¹² См.: Административные процедуры и контроль в свете европейского опыта / Под ред. Т.Я. Хабриевой, Ж. Марку. М., 2011. С. 20–25.

¹³ См.: Сухарев А.Я., Крутских В.Е., Сухарева А.Я. Большой юридический словарь. М., 2003.

УДК 94:3448.01/07(470)“14–16”

Наказание женщин за колдовство в Московском государстве в XV–XVII вв.

Н.А. БЕЛОВА – старший преподаватель кафедры философии и истории ВПЭ ФСИН России, кандидат исторических наук

В статье рассматриваются особенности наказания женщин, уличенных в колдовстве, в Московском государстве XV–XVII вв., делается вывод о том, что колдовство в этот период считалось одним из наиболее опасных религиозных преступлений, преследовалось законом и сурово наказывалось.

К л ю ч е в ы е с л о в а: история наказаний; история государства и права России; наказание женщин; религиозные преступления; колдовство.

Punishment of women for witchcraft in the Moscow State in the XV–XVII centuries

N.A. BELOVA – Senior Lecturer of the Department of Philosophy and History of the Vologda Institute of Law and Economics of the Federal Penal Service of Russia, PhD. in History