

С другой стороны, в некоторых министерствах и служб, и агентств более чем достаточно: в Минобороны — три службы и одно агентство, в Министерстве природных ресурсов и экологии — три службы и два агентства и т. д.

По какой причине такой разброс в количестве служб и агентств? Возможно, что в различных федеральных министерствах разное количество функций по контролю и надзору, по оказанию государственных услуг и управлению государственным имуществом. Да, в определенной степени это так. Но главное, конечно же, не в этом. Неужели МВД России не выполняет функции по предоставлению государственных услуг? Более чем достаточно: выдача гражданам и организациям лицензий на приобретение оружия и патронов к нему, разрешений на хранение, ношение и использование оружия, патронов и боеприпасов к нему, а также на их транспортирование, ввоз на территорию и вывоз с территории Российской Федерации; лицензирование отдельных видов деятельности и многое другое. Но в МВД России нет ни одного агентства. Кто тогда выполняет функции по оказанию государственных услуг?

В результате функции, которые должны выполнять агентства, ложатся на МВД России. Аналогично и со службами. Если говорить в целом, то практика формирования федеральных органов государственной власти по любому из принципов, отличному от единственно возможного и описанного нами ниже, приводит к таким последствиям.

Следует заметить, что майский Указ Президента РФ осуществил в этом направлении некоторые позитивные изменения. Так, некоторые службы и агентства,

руководство деятельностью которых осуществляло ранее Правительство Российской Федерации, переданы в соответствующие федеральные министерства.

Итак, нами названы лишь немногие из проблем административной реформы. Но есть еще и проблемы, связанные с формированием механизмов реализации полномочий органов исполнительной власти, противодействия коррупции, разработкой стандартов качества и доступности государственных услуг и административных регламентов их исполнения. Требуется совершенствования государственный контроль и надзор. Необходимо разработать и внедрить механизмы досудебного обжалования решений и действий государственных органов и должностных лиц.

И, наконец, еще одна проблема, к решению которой мы еще не подошли: реформа затронула в основном федеральный уровень власти, на региональном уровне она реализуется лишь в виде экспериментов.

Важно, чтобы процесс формирования эффективной государственной власти опирался не только на практический опыт, в первую очередь российский, но и на результаты научных исследований данной проблемы.

■ ПРИМЕЧАНИЯ:

¹ См.: Распоряжение Правительства Российской Федерации от 9 февраля 2008 г. № 157-р.

² См.: Указ Президента РФ от 12 мая 2008 г. № 724.

³ См.: Манохин В. М. Отраслевой принцип в организации государственного управления // Административное право и процесс. 2008. № 1. С. 2–11. ■

Развитие правового обеспечения деятельности учреждений и органов уголовно-исполнительной системы

■ **Л. П. ДУБРОВИЦКИЙ** — первый заместитель начальника Правового управления ФСИН России, кандидат юридических наук

За прошедшее десятилетие уголовно-исполнительная система претерпела значительные изменения, которые обусловлены, прежде всего, кардинальными преобразованиями в российском праве.

В соответствии с указами Президента Российской Федерации от 08.10.1997 г. № 1100 «О реформировании уголовно-исполнительной системы Министерства внутренних дел Российской Федерации» и от 28.07.1998 г. № 904 «О передаче уголовно-исполнительной системы Министерства внутренних дел Российской Федерации в ведение Министерства юстиции Российской Федерации» уголовно-исполнительная система с 1 сентября 1998 г. перешла под юрисдикцию Министерства юстиции Российской Федерации.

Следует отметить базовый Федеральный закон от 21.07.1998 г. № 117-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в законодательные акты Российской Федерации в связи с реформированием уголовно-исполнительной системы», которым внесены изменения и дополнения в 20 законов и создана законодательная

основа функционирования уголовно-исполнительной системы в составе Минюста России.

Осуществлено переподчинение уголовно-исполнительной системе уголовно-исполнительных инспекций и ряда образовательных учреждений МВД России, лечебно-профилактических и санаторно-оздоровительных учреждений. Созданы научно-исследовательские учреждения уголовно-исполнительной системы Минюста России.

В период с 1 сентября 1998 г. по настоящее время было принято 32 федеральных закона, 11 указов Президента Российской Федерации, 30 постановлений Правительства Российской Федерации, 10 распоряжений Правительства Российской Федерации.

Развитие законодательства обусловило необходимость приведения законодательных и иных нормативных правовых актов Российской Федерации, регулирующих общественные отношения в сфере исполнения наказаний и деятельность учреждений

и органов уголовно-исполнительной системы, в соответствие с Уголовно-процессуальным кодексом Российской Федерации, Гражданским кодексом Российской Федерации и другими законодательными актами Российской Федерации.

Уголовно-исполнительная система вступила в иное правовое поле, тесно связанное с общепринятыми принципами и нормами международного права и концепцией приоритета прав человека. Это потребовало новых подходов к решению вопросов деятельности уголовно-исполнительной системы в целом и, прежде всего, к правовому обеспечению этой деятельности.

Одним из первых важных шагов в этом направлении стало принятие Федерального закона от 09.03.2001 г. № 25-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Уголовный кодекс Российской Федерации, Уголовно-процессуальный кодекс РСФСР, Уголовно-исполнительный кодекс Российской Федерации и другие законодательные акты Российской Федерации». Еще до вступления в силу нового Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации была существенно сужена практика применения в качестве меры пресечения содержания под стражей, а также изменены основания его применения. Были также ограничены сроки содержания под стражей подсудимых во время рассмотрения дела в суде. Продление срока содержания под стражей до постановления судебного решения стало возможно только по мотивированному постановлению суда.

В качестве альтернативы реальному лишению свободы значительно шире стал применяться институт направления в колонии-поселения лиц, осужденных за все виды преступлений, совершенных по неосторожности.

Расширены основания и изменен порядок применения различных видов досрочного освобождения от отбывания наказания (условно-досрочное освобождение, замена наказания в виде лишения свободы более мягким видом наказания), а также отсрочки отбывания наказания женщинам, имеющим малолетних детей.

В Уголовно-исполнительный кодекс России внесены изменения, касающиеся осуществления цензуры корреспонденции осужденных к лишению свободы.

Большой блок поправок в уголовное, уголовно-процессуальное и уголовно-исполнительное законодательство был внесен в 2003 г. по законодательной инициативе Президента Российской Федерации. В частности, был изменен подход к применению правового института рецидива преступлений в отношении лиц, совершивших неоднократные преступные деяния, не представляющие большой общественной опасности. В совокупности со смягчением санкций по многим составам преступлений это позволило сократить численность осужденных в воспитательных колониях, исправительных колониях строгого и особого режимов без снижения эффективности достижения целей уголовного наказания.

Были существенно расширены права осужденных и лиц, содержащихся под стражей, на получение медицинской, психологической и юридической помощи, самостоятельное обращение в суд с ходатайством

об условно-досрочном освобождении, телефонные переговоры, свидания, выезды за пределы исправительных учреждений и проживание за их пределами, заочное обучение в образовательных учреждениях среднего и высшего профессионального образования, получение паспорта при освобождении, обеспечение индивидуальными средствами гигиены, а осужденным беременным женщинам — на получение дородовой и послеродовой специализированной медицинской помощи, выплату пособия по беременности и родам независимо от исполнения ими трудовых обязанностей. Отдельные наименее социально защищенные категории осужденных освобождены от оплаты питания, одежды, коммунально-бытовых услуг и индивидуальных средств гигиены.

Отменены отдельные ограничения, в том числе на обращение в межгосударственные органы по защите прав человека, а также на посещение осужденных священнослужителями в штрафных изоляторах или одиночных камерах в исправительных колониях особого режима, а также помещениях камерного типа.

Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации и уполномоченные по правам человека в субъектах Российской Федерации наделены правом на посещение при исполнении служебных обязанностей учреждений, исполняющих наказания, без специального разрешения независимо от наличия жалоб.

Установлены дополнительные гарантии обеспечения личной безопасности осужденного, являющегося участником уголовного судопроизводства. Отменены обязанности и запреты для осужденных к исправительным работам. Введен запрет на перевод в тюрьму осужденных к пожизненному лишению свободы. Упразднено раздельное содержание осужденных в колониях-поселениях, как это предусмотрено в международных рекомендациях. Исключены возрастные ограничения на заочное обучение несовершеннолетних осужденных в образовательных учреждениях среднего и высшего профессионального образования.

Существенно расширен круг лиц, осужденных к лишению свободы, которые могут быть оставлены в следственном изоляторе или тюрьме для выполнения работ по хозяйственному обслуживанию, что позволяет администрации улучшить бытовые условия осужденных и лиц, содержащихся под стражей. Расширены права осужденных, не работающих по независящим от них причинам, на приобретение продуктов питания и предметов первой необходимости за счет средств, имеющихся на их лицевых счетах.

Осуществлены меры, направленные на борьбу с терроризмом и организованной преступностью, в том числе и международными. Теперь лица, осужденные за организованные преступления и преступления, связанные с терроризмом, не отбывают наказания по месту проживания или осуществления преступной деятельности, а направляются в другие исправительные учреждения, определяемые Федеральной службой исполнения наказаний.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 12.08.2002 г. № 586 осужденным женщинам, отбывающим наказание в колониях-поселениях, предусмотрено ежемесячное пособие на период от-

пуска по уходу за ребенком до достижения им возраста полутора лет.

Правовым управлением осуществлялись мероприятия, связанные с образованием Федеральной службы исполнения наказаний. Проведена большая работа по подготовке и проведению юридической экспертизы проектов законодательных и иных нормативных правовых актов.

Принималось участие в подготовке Указа Президента Российской Федерации от 13.10.2004 г. № 1314 «Вопросы Федеральной службы исполнения наказаний», где определены структура, правовой статус, основные задачи и полномочия федерального органа уголовно-исполнительной системы, порядок его взаимодействия с федеральными органами исполнительной власти и иными организациями.

В соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 12.07.2005 г. № 796 «О дополнительных гарантиях обеспечения охраны прав, свобод и законных интересов лиц, подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений» и Федеральным законом от 15.04.2006 г. № 50-ФЗ «О внесении изменений в статью 13 Федерального закона «О Федеральной службе безопасности» и в статьи 7 и 8 Федерального закона «О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений»» осуществлена передача следственных изоляторов ФСБ России в состав уголовно-исполнительной системы.

Работа по совершенствованию уголовно-исполнительного законодательства, направленная на повышение эффективности системы исполнения наказаний, ее гуманизацию, приведение пенитенциарной системы России в соответствие с европейскими стандартами в области прав человека, постоянно продолжается. Только в 2007–2008 гг. принято 7 федеральных законов, непосредственно затрагивающих деятельность уголовно-исполнительной системы.

Исключены положения об отбывании наказания осужденными иностранными гражданами и лицами без гражданства в специальных исправительных учреждениях, а также об отдельном содержании от других подозреваемых и обвиняемых иностранных граждан и лиц без гражданства. Это соответствует основополагающему конституционному принципу равенства перед законом и не противоречит общепризнанным принципам и нормам международного права.

Территориальные органы уголовно-исполнительной системы наделены правом по согласованию с органами местного самоуправления муниципальных районов либо органами местного самоуправления городских округов определять границы территорий, прилегающих к подведомственным учреждениям, на которых Министерством юстиции Российской Федерации по согласованию с Генеральной прокуратурой Российской Федерации устанавливаются режимные требования.

В соответствии с рекомендациями Европейского комитета по предупреждению пыток и бесчеловечного или унижающего достоинство обращения или наказания отменен запрет на пользование книгами, газетами, журналами и иной литературой подозреваемым и обвиняемым, водворенным в карцер.

Создана законодательная база реформирования системы трудовой занятости и профессионального обучения осужденных. Осуществлено преобразование федеральных государственных унитарных предприятий при учреждениях, исполняющих уголовные наказания, в центры трудовой адаптации осужденных и производственные мастерские. В результате реформирования деятельность производственного сектора уголовно-исполнительной системы будет переориентирована на решение социальных задач, связанных с подготовкой осужденных к нормальной жизни и работе после освобождения.

Внесение изменения в ст. 73 УИК РФ позволило осуществлять размещение осужденных исходя из реальных возможностей уголовно-исполнительной системы до создания необходимого количества исправительных учреждений в каждом субъекте Российской Федерации и тем самым обеспечить им надлежащие условия содержания.

Уточнен порядок перевода осужденных к лишению свободы в качестве меры поощрения из строгих условий отбывания наказания в обычные в пределах одного исправительного учреждения.

Установлено, что уголовно-исполнительное законодательство Российской Федерации и практика его применения основываются на Конституции Российской Федерации, общепризнанных принципах и нормах международного права и международных договорах Российской Федерации, являющихся составной частью правовой системы Российской Федерации, в том числе на строгом соблюдении гарантий защиты от пыток, насилия и другого жестокого или унижающего человеческое достоинство обращения с осужденными.

Ранее было определено, что международные договоры Российской Федерации, относящиеся к исполнению наказаний и обращению с осужденными, всего лишь учитываются в соответствии с экономическими и социальными возможностями.

Совсем недавно принят Федеральный закон от 10.06.2008 г. № 76-ФЗ «Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействии лицам, находящимся в местах принудительного содержания», предусматривающий создание в каждом субъекте Российской Федерации общественных наблюдательных комиссий, которые будут осуществлять общественный контроль за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания, расположенных на территории субъекта Российской Федерации, на постоянной основе.

Члены общественной наблюдательной комиссии при осуществлении общественного контроля наделяются правом без специального разрешения посещать места принудительного содержания. Порядок посещения устанавливается федеральными органами исполнительной власти, в ведении которых находятся места принудительного содержания.

На рассмотрении Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации находятся еще 10 проектов федеральных законов, непосредственно касающихся деятельности уголовно-исполнительной системы. Законопроекты

внесены Правительством Российской Федерации и депутатами Государственной Думы, а также законодательными собраниями субъектов Российской Федерации. Еще ряд проектов готовится к внесению в Государственную Думу.

Наиболее важными из них представляются законопроекты:

— о введении в действие альтернативного лишению свободы наказания в виде ограничения свободы, которое будет заключаться в исполнении осужденными устанавливаемых судом обязанностей и запретов под контролем уголовно-исполнительных инспекций;

— внесении изменения в Закон Российской Федерации «Об учреждениях и органах, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы», предоставляющий органам государственной власти субъектов Российской Федерации право участвовать в исполнении отдельных государственных функций ФСИН России, а также оказывать социальную поддержку и помощь осужденным, лицам, содержащимся под стражей, а также работникам учреждений и органов уголовно-исполнительной системы за счет средств собственных бюджетов;

— домашнем аресте подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений, где предусматривается создание механизма реализации меры пресечения в виде домашнего ареста. В настоящее время эта мера процессуального принуждения практически не применяется именно из-за отсутствия такого механизма;

— внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации, Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации и Уголовно-исполнительный кодекс Российской Федерации, направленных на создание правовых основ для осуществления постпенитенциарного контроля за лицами, отбывшими уголовное наказание в виде лишения свободы.

20 июня 2008 г. в Государственную Думу депутатом П. В. Крашенинниковым внесен проект федерального закона «О внесении изменений в статью 72 Уголовного кодекса Российской Федерации». Данный законопроект направлен на совершенствование правового регулирования порядка зачета времени содержания лица под стражей до вступления приговора суда в законную силу в срок отбывания наказания в виде лишения свободы, а также на стимулирование правопослушного поведения осужденных. В целях обеспечения прав, свобод и законных интересов предусматривается возможность компенсации отдельным категориям осужденных издержек, связанных с их содержанием под стражей.

Концепция законопроекта основывается на общепризнанных принципах и нормах международного права и практике Европейского Суда по правам человека и предусматривает зачет времени содержания лица под стражей до вступления приговора суда в законную силу в срок отбывания наказания в виде лишения свободы с применением коэффициента выше единицы в зависимости от назначаемого судом вида исправительного учреждения. Принятие названного проекта позволит сократить численность осужден-

ных к лишению свободы, улучшить тем самым условия их содержания и в целом снизить напряженность в исправительных учреждениях и следственных изоляторах.

Указом Президента Российской Федерации от 16.03.2007 г. № 359 «О внесении изменений в некоторые акты Президента Российской Федерации в связи с совершенствованием государственного управления в сфере юстиции» изменен порядок подачи ходатайств о помиловании. Координация деятельности по вопросам помилования передана от Минюста России в компетенцию ФСИН России.

Издан Указ Президента Российской Федерации от 30.04.2008 г. № 656 «Об организации охраны психиатрических больниц (стационаров) специализированного типа с интенсивным наблюдением Федерального агентства по здравоохранению и социальному развитию», в соответствии с чем Положение о Федеральной службе исполнения наказаний дополнено нормой, согласно которой ФСИН России осуществляет охрану психиатрических больниц (стационаров) специализированного типа с интенсивным наблюдением Федерального агентства по здравоохранению и социальному развитию, обеспечение безопасности находящихся на их территориях лиц, сопровождение и охрану лиц, которым назначено принудительное лечение в таких стационарах, а также сопровождение указанных лиц в иные учреждения здравоохранения.

Большое внимание уделено совершенствованию ведомственной нормативной базы, регламентирующей деятельность учреждений и органов уголовно-исполнительной системы, и приведению ее в соответствие с действующим законодательством.

В настоящее время полностью прекращено применение в деятельности учреждений и органов УИС нормативных актов ГУИН Минюста России. По всем направлениям деятельности изданы нормативные акты Минюста или ФСИН России. За десятилетний период было подготовлено и утверждено более 5 тыс. ведомственных актов.

В связи с вхождением Российской Федерации в Совет Европы и ратификацией конвенций о защите прав человека и основных свобод и по предупреждению пыток и бесчеловечного или унижающего достоинство обращения или наказания осуществлялось внедрение в практику деятельности учреждений УИС общепризнанных принципов и норм международного права, а также международных договоров Российской Федерации в сфере обеспечения прав человека.

Проводилось взаимодействие с международными и российскими правозащитными организациями, осуществляющими международный и общественный контроль за соблюдением прав человека в следственных изоляторах и исправительных учреждениях.

Начиная с 1998 г. делегации Европейского комитета по предупреждению пыток и бесчеловечного или унижающего достоинство обращения или наказания (далее — ЕКПП) 17 раз проверяли условия содержания в местах изоляции от общества. Оценивая положение дел в УИС, 13 марта 2007 г. ЕКПП в своем публичном заявлении указал, что в сфере условий содержания под стражей достигнут определенный про-

гресс, а российские власти демонстрируют стремление к открытости в отношении вопросов, связанных с условиями содержания под стражей. Более того, в ходе посещения представителями ЕКПП учреждений УИС в их адрес не поступило никаких заявлений от заключенных о неправомерном обращении со стороны персонала.

Благодаря взаимодействию Российской Федерации с Европейским судом по правам человека проведены расследования по 277 делам, в которых кроме жалоб на следственные и судебные органы имелись претензии к учреждениям и органам уголовно-исполнительной системы.

Повышенное внимание ФСИН России к вопросам соблюдения прав лиц, подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений, а также осужденных к лишению свободы, позволило значительно снизить количество жалоб граждан Российской Федерации в Европейский суд по правам человека на нарушения Конвенции о защите прав человека и основных свобод в следственных изоляторах и исправительных учреждениях. Так, если в 2002 г. Европейский суд по правам человека принял к рассмотрению 68 таких жалоб, то в 2003 г. — 59, в 2004 г. — 40, в 2005 г. — 25, в 2006 г. — 23, в 2007 г. — 8, в 2008 г. — 4.

К настоящему времени из всех этих жалоб претензии заявителей к деятельности учреждений УИС были признаны обоснованными только по 35 делам (12,6%), а по 40 делам (14,4%) отклонены. По 202 делам (72,9%) решения длительное время не принимаются.

Анализ статистической отчетности о соблюдении прав человека в УИС показывает, что за прошедшее

время результаты работы УИС в обеспечении охраны прав, свобод и законных интересов осужденных и лиц, содержащихся под стражей, ежегодно улучшаются.

Кроме того, правовым управлением осуществлялась работа по защите имущественных интересов ФСИН России в арбитражных судах и судах общей юрисдикции, а также в Верховном Суде Российской Федерации, обеспечению договорно-правовой работы ФСИН России.

Проведена юридическая экспертиза более 3800 договоров и государственных контрактов, зарегистрировано более 3800 договоров. Подготовлено более 4300 отзывов на исковые заявления и 1740 кассационных жалоб по делам с участием ФСИН России.

Принято участие в судебных разбирательствах более чем 4300 дел, рассматриваемых в арбитражных судах и судах общей юрисдикции, затрагивающих интересы УИС.

Осуществлена защита интересов УИС в Верховном Суде Российской Федерации по 54 делам. Решениями Верховного Суда Российской Федерации в удовлетворении требований к Минюсту и ФСИН России по 47 делам отказано.

Таким образом, в течение прошедших десяти лет правовым управлением проделана объемная, социально ориентированная и государственно значимая работа, созданы предпосылки для внедрения концептуально новой программы пенитенциарной деятельности, соответствующей международным стандартам.

Исполнение наказания в виде лишения свободы в отношении несовершеннолетних: международные стандарты

Л. И. БЕЛЯЕВА — профессор кафедры уголовно-исполнительного права ВИПЭ ФСИН России, доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист РФ

Международные стандарты — это правила, выработанные в области исполнения наказаний усилиями международного сотрудничества государств, ученых и практиков, юристов и педагогов, медиков и психологов.

Международные стандарты появились не сегодня и не вдруг. Они уходят своими корнями в прошлое, они волновали лучшие умы наших предшественников, и в сегодняшней постановке вопросов отразились их искания, их опыт, их выводы и их предостережения. И от нас зависит продвижение накопленного десятилетиями опыта, его приращение и обогащение нынешней практикой.

Для понимания духа и сути международных стандартов, касающихся исполнения лишения свободы в отношении несовершеннолетних, необходимо обратиться к истокам, истории их формирования и развития.

Исторические корни международных стандартов, касающихся несовершеннолетних осужденных

Международное сотрудничество в области исполнения наказания в отношении несовершеннолетних имеет богатую и давнюю историю. Начало ее относится к 40-м гг. XIX столетия. В это время возрос интерес к проблемам наказания и тюрьмы, положению заключенных в тюрьмах, в особенности несовершеннолетних.

Внимание прогрессивной и человеколюбивой общественности было обращено на ужасающие условия, в которых заключенные отбывали наказание в тюрьмах, на жестокое, бесчеловечное отношение к арестованным со стороны тюремной администрации. В разных странах широкое общественное движение за гуманизацию в отношении к заключенным, изменение целей наказания, укрепление чувства собственного достоинства лиц, отбывающих наказание,