

## Правовое обеспечение планирования правоохранительной деятельности уголовно-исполнительной системы на современном этапе развития российского государства

**О.В. КОЗЛОВА** – адъюнкт кафедры административно-правовых дисциплин ВИПЭ ФСИН России

В статье проанализированы правовые акты, оказывающие влияние на планирование правоохранительной деятельности в сфере исполнения уголовных наказаний. На основе проведенного анализа определены проблемы правового обеспечения плановой деятельности и предложены мероприятия, направленные на дальнейшее совершенствование правовых актов, определяющих содержание плановых решений, а также регламентирующих порядок их разработки.

**Ключевые слова:** планирование; правовое обеспечение; правоохранительная деятельность; уголовно-исполнительная система.

## Legal security in planning of law enforcement activity within the penal system of Russia at the present time

**O.V. KOZLOVA** – a post-graduate student of the administrative and legal disciplines chair of the Vologda Institute of Law and Economics of the Federal Penal Service of Russia

The author analyzes the legal acts regulating the planning of the law enforcement activity in serving of criminal sentences. On the basis of the research done, some legal security problems of the planning activity are defined; certain measures for its further development are also suggested in the article.

**Key words:** law enforcement activity; penal system; legal security of planning.

Происходящие в России радикальные изменения в социально-экономической и политической сферах жизни общества оказывают существенное влияние на формирование уголовно-исполнительной политики Российской Федерации, влекут за собой необходимость ее преобразований. Однако проведение успешных реформ невозможно без должного правового сопровождения, поскольку именно право выступает тем инструментом, который позволяет наиболее быстро и качественно осуществить необходимые преобразования. Основные идеи происходящих реформ получают свое отражение прежде всего в плановых решениях: концепциях, программах, проектах, планах и т.п. В связи с этим представляется необходимым исследовать особенности правового обеспечения планирования правоохранительной деятельности в сфере исполнения уголовных наказаний на современном этапе развития государства.

Прежде всего, следует указать на возрастание роли международного правового

регулирования общественных отношений в сфере исполнения уголовных наказаний<sup>1</sup>. В международных правовых актах закреплены международные стандарты обращения с осужденными, которые определяют исходные векторы планирования правоохранительной деятельности уголовно-исполнительной системы России. Так, в ст. 10 Международного пакта о гражданских и политических правах подчеркивается, что все лица, лишённые свободы, имеют право на гуманное обращение и уважение достоинства, присущего человеческой личности, в ст. 16 этого же документа провозглашается право на признание правосубъектности за каждым человеком, где бы он ни находился<sup>2</sup>.

В системе правовых актов, регулирующих планирование работы, важное место занимают конституционные нормы. Путем анализа статей Конституции Российской Федерации 1993 г.<sup>3</sup> можно определить ключевые положения, которыми следует руководствоваться при разработке документов планирующего характера в сфере испол-

нения уголовных наказаний, например, признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина выступают обязанностью государства и, следовательно, также органов, исполняющих уголовные наказания, (ст. 2); правило, согласно которому никто не должен подвергаться пыткам, насилию, другому жестокому или унижающему человеческое достоинство обращению или наказанию (ч. 2 ст. 21) и др. При этом необходимо отметить, что действующая Конституция значительно уступает своим «предшественницам» по определению целей, преследуемых государством. В тексте Конституции Российской Федерации не употребляются такие термины, как «план», «планирование», «цель», «целеполагание». Лишь в п. «е» ст. 71 федеральные программы определяются в качестве одной из форм регулирования отношений в области государственного, экономического, экологического, социального, культурного и национального развития Российской Федерации. Отсутствие четких формулировок в Конституции Российской Федерации в отношении приоритетных направлений развития государства обуславливает то, что они остаются осознанными лишь незначительной частью общества, имеющей соответствующую правовую и политическую подготовку.

При планировании правоохранительной деятельности в сфере исполнения наказаний также необходимо руководствоваться требованиями, установленными в законодательных актах Российской Федерации. Для современного законодательства в исправлении осужденных характерен переход от исправительно-трудового воздействия к уголовно-исполнительному влиянию. Так, в ст. 1 Закона Российской Федерации «Об учреждениях и органах, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы» закреплено, что деятельность уголовно-исполнительной системы осуществляется на основе принципов законности, гуманизма, уважения прав человека<sup>4</sup>. Интересы исправления осужденных не должны подчиняться цели получения прибыли от их труда. Указанная идея получила дальнейшее развитие и требует более четкого оформления в законодательстве, в частности при определении целей уголовного наказания и условий его отбывания для различных категорий осужденных.

Непосредственное участие в определении основных направлений государственной политики, в том числе и в сфере

исполнения наказаний, осуществляет Президент Российской Федерации. Одним из основных политических документов, издаваемых главой государства, являются его послания Федеральному Собранию Российской Федерации (ежегодные и бюджетные). Так, в Послании от 30.11.2010 г. Президент Российской Федерации подчеркнул, что уголовное и уголовно-исполнительное законодательство должно стать более современным, одновременно жестким и гуманным. Санкция за нетяжкие, малозначительные преступления должна быть по возможности не связана с лишением свободы<sup>5</sup>. Однако Конституция Российской Федерации не определяет статус ежегодного президентского послания и не наделяет его обязательной силой, а лишь упоминает его как основание для совместного заседания палат парламента (п. «е» ст. 84, ч. 3 ст. 100). Вместе с тем практика показывает, что оно носит характер установочного документа как для государственных органов и их должностных лиц, так и для общества в целом и каждого человека в частности. Указанное обстоятельство обуславливает необходимость официального придания правового характера таким актам.

Политико-правовыми документами при планировании правоохранительной деятельности в сфере исполнения наказаний также выступают основные направления, программы и концепции развития, разработанные Правительством Российской Федерации. Так, Концепцией долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 г. в качестве одного из приоритетных направлений политики социальной поддержки населения определено формирование системы социальной реабилитации освобожденных из мест лишения свободы и осужденных к мерам наказания, не связанным с лишением свободы, развитие механизмов ювенальной юстиции, обеспечение гуманизации пенитенциарной системы, а также эффективной образовательной и воспитательной работы в системе исполнения наказаний<sup>6</sup>.

Распоряжением Правительства Российской Федерации от 14.10.2010 г. № 1772-р утверждена Концепция развития уголовно-исполнительной системы Российской Федерации до 2020 г.<sup>7</sup> Концепция содержит систему представлений о стратегических целях и приоритетах уголовно-исполнительной политики государства, важнейших направлениях и средствах достижения та-

ких целей. Ожидаемым результатом реализации Концепции является повышение эффективности деятельности уголовно-исполнительной системы, направленной на достижение целей наказания и минимизацию негативных социальных последствий, связанных с изоляцией осужденных от общества. На основе дальнейшего всестороннего обсуждения данной проблемы должны быть выработаны конкретные мероприятия для ее разрешения, подлежащие включению в тактические планы правоохранительной деятельности в сфере исполнения уголовных наказаний.

В планировании работы уголовно-исполнительной системы помимо Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации, Министерства юстиции Российской Федерации должны принимать участие и иные государственные органы (Прокуратура Российской Федерации, Министерство внутренних дел Российской Федерации, Федеральная миграционная служба, Федеральная служба по труду и занятости, Федеральное агентство по молодежной политике и др.), а также общественные формирования (советы, фонды помощи заключенным, наблюдательные комиссии и др.). Участие специалистов различных уровней в выработке пенитенциарной политики позволит учесть не только узкие профессиональные аспекты функционирования уголовно-исполнительной системы, но и смежные направления ее деятельности, а также просчитать социально-экономические последствия ее работы.

Помимо документов, оказывающих влияние на содержание плановых документов в уголовно-исполнительной системе, определенной совокупностью нормативных правовых актов осуществляется регулирование процесса плановой деятельности. Федеральный закон от 20.07.1995 г. № 115-ФЗ «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации» выступает законодательным актом, устанавливающим общий порядок разработки прогнозов и программ<sup>8</sup>. Процессуальные аспекты отдельных форм планирования определяются нормативными правовыми актами Правительства России<sup>9</sup>.

Следует отметить, что с момента принятия вышеуказанного федерального закона имело место дальнейшее развитие организационных форм планирования государственной деятельности. Вместе с тем нормативный правовой акт не отража-

ет в полном объеме изменений практики социально-экономического планирования, поэтому представляется необходимым внести соответствующие коррективы в его содержание. В частности, следует предусмотреть, что прогнозирование и разработка программ не являются исчерпывающими видами планирования. Необходимо закрепить виды и иерархию плановых актов, поскольку место некоторых из них не установлено федеральным законом. Так, в настоящее время не констатируется нормативным правовым актом общего характера необходимость разработки докладов о результатах и основных направлениях деятельности субъектов бюджетного планирования. Кроме того, на уровне федерального закона целесообразно определить понятие и единые принципы планирования, установить общие правила реализации планового процесса, предусмотреть систему субъектов плановой деятельности.

Специальным правовым актом, регламентирующим организацию текущего планирования внутри уголовно-исполнительной системы, выступает инструкция, утвержденная приказом ФСИН России от 8.08.2005 г. № 703<sup>10</sup>. Данный документ не в полной мере отвечает современным потребностям развития уголовно-исполнительной практики. В частности, представляется, что существенным ее недостатком является неопределенность правовых основ планирования работы в уголовно-исполнительной системе. В связи с этим целесообразно дополнить раздел первый рассматриваемого документа пунктами соответствующего содержания.

Необходимо внести изменения, направленные на приведение видов планов, подлежащих разработке в уголовно-исполнительной системе, в соответствие с действующей структурной организацией этого ведомства. Так, в настоящее время ликвидированы управления ФСИН России по федеральным округам<sup>11</sup>, на уровне которых предусматривается разработка плановых решений.

Наиболее обсуждаемым остается вопрос о количестве планов, подлежащих разработке в той или иной структурной единице уголовно-исполнительной системы. Полагаем возможным оставить это на усмотрение соответствующих руководителей, закрепив за ними в инструкции полномочия по решению вопросов о необходимости составления плана работы, не включенного в перечень обязательных.

С учетом изменений уголовно-исполнительной политики следует внести коррективы в структуру плановых актов. Так, в действующей Инструкции в качестве отдельного раздела предусмотрено лишь совершенствование воспитательной работы с осужденными, однако в настоящее время признается существенное влияние на процесс исправления осужденного мероприятий социального, педагогического и психологического характера.

Для упорядочивания планового процесса следует более четко определить субъектов на каждой из стадий планирования, установить их права, обязанности и ответственность, детальнее регламентировать отдельные процессуальные сроки.

Помимо указанного ведомственного документа существует значительное количество правовых актов, устанавливающих порядок планирования по различным направлениям деятельности<sup>12</sup>. Необходимость в разработке таких документов обусловлена спецификой организации работы

отдельных направлений деятельности. В то же время наличие наряду с общей специальными инструкций, посвященных вопросам планирования отдельных направлений деятельности, отсутствие между ними юридически оформленной взаимосвязи свидетельствуют о недостаточном уровне организации планирования работы органов и учреждений уголовно-исполнительной системы. Для решения указанной проблемы следует систематизировать ведомственные правовые акты ФСИН России, посвященные вопросам планирования отдельных сфер, и внести в инструкцию общего характера дополнения в части закрепления норм, отсылающих к специальным нормативным актам.

Представляется, что реализация предложений, направленных на дальнейшее совершенствование правового обеспечения планирования правоохранительной деятельности уголовно-исполнительной системы, в конечном счете будет способствовать повышению эффективности работы УИС.

## ПРИМЕЧАНИЯ

<sup>1</sup> См., напр.: Всеобщая декларация прав человека (принята 10.12.1948 г. Генеральной Ассамблеей ООН) // Международное публичное право: Сб. документов. М., 1996. Т. 1. С. 460–464; Конвенция против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания (заключена 10.12.1984 г.) // Действующее международное право. М., 1997. Т. 3. С. 38–50; Конвенция о защите прав человека и основных свобод (заключена в г. Риме 04.11.1950 г.) // СЗ РФ. 2001. № 2. Ст. 163; Устав Совета Европы (принят в г. Лондоне 05.05.1949 г.) // СЗ РФ. 1997. № 12. Ст. 1390; Рекомендация № R(87)3 Комитета министров Совета Европы «Относительно Европейских пенитенциарных правил» (принята 12.02.1987 г.) // Сборник документов Совета Европы в области защиты прав человека и борьбы с преступностью. М., 1998. С. 209–263; Минимальные стандартные правила обращения с заключенными (приняты в г. Женеве 30.08.1955 г.) // Международная защита прав и свобод человека: Сб. документов. М., 1990. С. 290.

<sup>2</sup> См.: Международный пакт о гражданских и политических правах (принят 16.12.1966 г. Резолюцией 2200 (XXI) на 1496-м пленарном заседании Генеральной Ассамблеи ООН) // Международное публичное право: Сб. документов. М., 1996. Т. 1. С. 470–482.

<sup>3</sup> См.: Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 г.) // Российская газета. 1993. № 237.

<sup>4</sup> См.: Закон РФ от 21.07.1993 № 5473-1 «Об учреждениях и органах, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы» // Ведомости СНД и ВС РФ. 1993. № 33. Ст. 1316.

<sup>5</sup> См.: Послание Президента РФ Д. Медведева Федеральному Собранию Российской Федерации от 30.11.2010 г. // Российская газета. 2010. № 5350 (271).

<sup>6</sup> См.: Распоряжение Правительства РФ от 17.11.2008 № 1662-р «О Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 г.» (вместе с Концепцией долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 г.) // СЗ РФ. 2008. № 47. Ст. 5489.

<sup>7</sup> См.: Распоряжение Правительства Российской Федерации от 14.10.2010 г. № 1772-р «О Концепции развития уголовно-исполнительной системы Российской Федерации до 2020 г.» // СЗ РФ. 2010. № 43. Ст. 5544.

<sup>1</sup> См., напр.: Vseobwaja deklaracija prav cheloveka (prinjata 10.12.1948 g. General'noj Assambleej OON) // Mezhdunarodnoe publichnoe pravo: Sb. dokumentov. M., 1996. T. 1. S. 460–464; Konvencija protiv pytok i drugih zhestokih, beschelovechnyh ili unizhajuwih dostoinstvo vidov obrawenija i nakazanija (zakljuchena 10.12.1984 g.) // Dejstvujuwee mezhdunarodnoe pravo. M., 1997. T. 3. S. 38–50; Konvencija ozawite prav cheloveka i osnovnyh swobod (zakljuchena v g. Rime 04.11.1950 g.) // SZ RF. 2001. № 2. St. 163; Ustav Soveta Evropy (prinjat v g. Londone 05.05.1949 g.) // SZ RF. 1997. № 12. St. 1390; Rekomendacija № R(87)3 Komiteta ministrov Soveta Evropy «Otnositel'no Evropejskih penitenciarnyh pravil» (prinjata 12.02.1987 g.) // Sbornik dokumentov Soveta Evropy v oblasti zawity prav cheloveka i bor'by s prestupnost'ju. M., 1998. S. 209–263; Minimal'nye standartnye pravila obrawenija s zakljuchennymi (prinjaty v g. Zheneve 30.08.1955 g.) // Mezhdunarodnaja zawita prav i swobod cheloveka: Sb. dokumentov. M., 1990. S. 290.

<sup>2</sup> См.: Mezhdunarodnyj pakt o grazhdanskih i politicheskikh pravah (prinjat 16.12.1966 g. Rezoljuciej 2200 (XXI) na 1496-m plenarnom zasedanii General'noj Assamblei OON) // Mezhdunarodnoe publichnoe pravo: Sb. dokumentov. M., 1996. T. 1. S. 470–482.

<sup>3</sup> См.: Konstitucija Rossijskoj Federacii (prinjata vsenarodnym golosovanijem 12.12.1993 g.) // Rossijskaja gazeta. 1993. № 237.

<sup>4</sup> См.: Zakon RF ot 21.07.1993 № 5473-1 «Ob uchrezhdenijah i organah, ispolnjajuwih ugovolnye nakazanija v vide lishenija swobody» // Vedomosti SND i VS RF. 1993. № 33. St. 1316.

<sup>5</sup> См.: Poslanie Prezidenta RF D. Medvedeva Federal'nomu Sobraniju Rossijskoj Federacii ot 30.11.2010 g. // Rossijskaja gazeta. 2010. № 5350 (271).

<sup>6</sup> См.: Rasporjazhenie Pravitel'stva RF ot 17.11.2008. № 1662-r «O Konceptcii dolgosrochnogo social'no-jekonomicheskogo razvitija Rossijskoj Federacii na period do 2020 g.» (vmeste s Konceptciej dolgosrochnogo social'no-jekonomicheskogo razvitija Rossijskoj Federacii na period do 2020 g.) // SZ RF. 2008. № 47. St. 5489.

<sup>7</sup> См.: Rasporjazhenie Pravitel'stva Rossijskoj Federacii ot 14.10.2010 g. № 1772-r «O Konceptcii razvitija ugovolno-ispolnitel'noj sistemy Rossijskoj Federacii do 2020 g.» // SZ RF. 2010. № 43. St. 5544.

<sup>8</sup> См.: Федеральный закон от 20.07.1995 г. № 115-ФЗ «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации» // СЗ РФ. 1995. № 30. Ст. 2871.

<sup>9</sup> См.: Постановление Правительства Российской Федерации от 22.07.2009 г. № 596 «О порядке разработки прогноза социально-экономического развития Российской Федерации» // СЗ РФ. 2009. № 30. Ст. 3833; Постановление Правительства Российской Федерации от 26.06.1995 г. № 594 (ред. от 26.05.2008 г.) «О реализации Федерального закона "О поставках продукции для федеральных государственных нужд"» (вместе с «Порядком разработки и реализации федеральных целевых программ и межгосударственных целевых программ, в осуществлении которых участвует Российская Федерация», «Порядком закупки и поставки продукции для федеральных государственных нужд», «Порядком подготовки и заключения государственных контрактов на закупку и поставку продукции для федеральных государственных нужд») // СЗ РФ. 1995. № 28. Ст. 2669; Постановление Правительства Российской Федерации от 19.04.2005 г. № 239 (ред. от 24.05.2010 г. № 365) «Об утверждении Положения о разработке, утверждении и реализации ведомственных целевых программ» // СЗ РФ. 2005. № 17. Ст. 1571; Постановление Правительства Российской Федерации от 22.05.2004 г. № 249 (ред. от 23.12.2004 г.) «О мерах по повышению результативности бюджетных расходов» // СЗ РФ. 2004. № 322. Ст. 2180.

<sup>10</sup> См.: Приказ ФСИН России от 08.08.2005 г. № 703 (в ред. приказа ФСИН России от 18.09.2007 г. № 502) «Об утверждении Инструкции об организации планирования в уголовно-исполнительной системе» // Ведомости УИС. 2006. № 1. С. 66–69.

<sup>11</sup> См.: Приказ директора ФСИН России от 28.10.2009 г. № 429 // Ведомости уголовно-исполнительной системы. 2010. № 5. С. 54.

<sup>12</sup> См., напр.: Приказ ФСИН России от 19.08.2005 г. № 721 «О работе по изучению, распространению и внедрению передового опыта в Федеральной службе исполнения наказаний» // Ведомости УИС. 2006. № 3; Приказ ФСИН России от 17.11.2005 г. № 868 «Об организации научно-исследовательской и опытно-конструкторской деятельности в Федеральной службе исполнения наказаний» и др.

<sup>8</sup> См.: Federal'nyj zakon ot 20.07.1995 g. № 115-FZ «O gosudarstvennom prognozirovanii i programmah social'no-jekonomicheskogo razvitija Rossijskoj Federacii» // SZ RF. 1995. № 30. St. 2871.

<sup>9</sup> См.: Postanovlenie Pravitel'stva Rossijskoj Federacii ot 22.07.2009 g. № 596 «O porjadke razrabotki prognoza social'no-jekonomicheskogo razvitija Rossijskoj Federacii» // SZ RF. 2009. № 30. St. 3833; Postanovlenie Pravitel'stva Rossijskoj Federacii ot 26.06.1995 g. № 594 (red. ot 26.05.2008 g.) «O realizacii Federal'nogo zakona "O postavkah produkcii dlja federal'nyh gosudarstvennyh nuzhd"» (vmeste s «Porjadkom razrabotki i realizacii federal'nyh celevykh programm i mezhgosudarstvennyh celevykh programm, v osuwestvlenii kotoryh uchastvuet Rossijskaja Federacija», «Porjadkom zakupki i postavki produkcii dlja federal'nyh gosudarstvennyh nuzhd», «Porjadkom podgotovki i zakljuchenija gosudarstvennyh kontraktov na zakupku i postavku produkcii dlja federal'nyh gosudarstvennyh nuzhd») // SZ RF. 1995. № 28. St. 2669; Postanovlenie Pravitel'stva Rossijskoj Federacii ot 19.04.2005 g. № 239 (red. ot 24.05.2010 g. № 365) «Ob utverzhenii Polozhenija o razrabotke, utverzhenii i realizacii vedomstvennyh celevykh programm» // SZ RF. 2005. № 17. St. 1571; Postanovlenie Pravitel'stva Rossijskoj Federacii ot 22.05.2004 g. № 249 (red. ot 23.12.2004 g.) «O merah po povysheniju rezul'tativnosti bjudzhetnyh rashodov» // SZ RF. 2004. № 22. St. 2180.

<sup>10</sup> См.: Prikaz FSIN Rossii ot 08.08.2005 g. № 703 (v red. prikaza FSIN Rossii ot 18.09.2007 g. № 502) «Ob utverzhenii Instrukcii ob organizacii planirovanija v ugolovno-ispolnitel'noj sisteme» // Vedomosti UIS. 2006. № 1. S. 66–69.

<sup>11</sup> См.: Prikaz direktora FSIN Rossii ot 28.10.2009 g. № 429 // Vedomosti ugolovno-ispolnitel'noj sistemy. 2010. № 5. S. 54.

<sup>12</sup> См., напр.: Prikaz FSIN Rossii ot 19.08.2005 g. № 721 «O rabote po izucheniju, rasprostraneniu i vnedreniju peredovogo opyta v Federal'noj sluzhbe ispolnenija nakazanij» // Vedomosti UIS. 2006. № 3; Prikaz FSIN Rossii ot 17.11.2005 g. № 868 «Ob organizacii nauchno-issledovatel'skoj i opytno-konstruktorskoj dejatel'nosti v Federal'noj sluzhbe ispolnenija nakazanij» i dr.