

К ВОПРОСУ ФОРМИРОВАНИЯ ФЕДЕРАЛЬНОГО ОРГАНА УГОЛОВНО-ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ СИСТЕМЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

А.В. Каляшин,

*к.ю.н., доцент кафедры уголовно-правовых дисциплин
Владимирского филиала РАНХиГС*

В условиях реформирования системы исполнения уголовных наказаний России и административной реформы, на основе исследования положений правовых актов рассмотрен вопрос формирования федерального органа уголовно-исполнительной системы (Главное управление исполнения наказаний Министерства внутренних дел Российской Федерации, Главное управление исполнения наказаний Министерства юстиции Российской Федерации, Федеральная служба исполнения наказаний), а также проанализирован иностранный опыт организации систем исполнения наказаний.

Ключевые слова: реформирование системы исполнения уголовных наказаний, административная реформа, Министерство внутренних дел Российской Федерации, Министерство юстиции Российской Федерации, уголовно-исполнительная система, центральный орган уголовно-исполнительной системы, федеральный орган уголовно-исполнительной системы, Федеральная служба исполнения наказаний, модели организации систем исполнения наказаний.

До 1998 года уголовно-исполнительную систему Российской Федерации (далее – УИС) возглавлял созданный на основании закона Российской Федерации от 21.07.1993 № 5473-1 «Об учреждениях и органах, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы»¹ центральный орган управления – Главное управление исполнения наказаний Министерства внутренних дел Российской Федерации (далее – ГУИН МВД России), являвшийся самостоятельным структурным подразделением центрального аппарата². ГУИН МВД России обеспечивало организацию исполнения законодательства Российской Федерации по вопросам УИС.

С 1 сентября 1998 г. в целях совершенствования системы исполнения уголовных наказаний, в соответствии с рекомендациями Комитета Министров Совета Европы о единых европейских пенитенциарных правилах и реализацией федерального закона от 21.07.1998 № 117-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в законодательные акты Российской Федерации в связи с реформированием уголовно-исполнительной системы»³, во исполнение указа Президента РФ от 28.07.1998 № 904 «О передаче уголовно-исполнительной системы Министерства внутренних дел Российской Федерации в ведение Министерства юстиции Российской Федерации»⁴ УИС МВД России была переведена в ведение Ми-

нистерства юстиции Российской Федерации (далее – Минюста России).

Центральный орган УИС получил статус самостоятельного структурного подразделения Министерства юстиции Российской Федерации (центрального аппарата) – ГУИН Минюста России⁵ и обеспечивал организацию исполнения законодательства Российской Федерации по вопросам деятельности УИС.

В 2003 году целях реализации положений послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации⁶, касающихся проведения административной реформы, направленной на повышение эффективности деятельности системы федеральных органов исполнительной власти Президент РФ определил приоритетные направления административной реформы в 2003–2004 годах⁷. К ним относились: исключение дублирования функций и полномочий федеральных органов исполнительной власти; завершение процесса разграничения полномочий между федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов РФ, оптимизация деятельности территориальных органов федеральных органов исполнительной власти и др.

В 2004 году для формирования эффективной

системы и структуры федеральных органов исполнительной власти, Президента РФ⁸ установил, что в систему федеральных органов исполнительной власти входят федеральные министерства, федеральные службы и федеральные агентства, а так же утвердил структуру федеральных органов исполнительной власти (далее – Структура).

В раздел I «Федеральные министерства, федеральные службы и федеральные агентства, руководство деятельностью которых осуществляет Президент Российской Федерации, федеральные службы и федеральные агентства, подведомственные этим федеральным министерствам структура федеральных органов исполнительной власти» Структуры в ведение Минюста России была включена Федеральная служба исполнения наказаний (далее – ФСИН России).

В связи с этим в 2004 году при осуществлении мер по совершенствованию государственного управления⁹ центральный орган УИС получил статус федерального органа УИС – ФСИН России¹⁰ и подведомственность Минюста России.

Федеральная служба исполнения наказаний (далее – ФСИН России), стала 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.

До 1998 года УИС возглавлял центральный орган управления – ГУИН МВД России, являвшийся самостоятельным структурным подразделением центрального аппарата Министерства внутренних дел Российской Федерации.

С 1 сентября 1998 г. в ходе реформирования УИС МВД России была переведена в ведение Минюста России. Центральный орган УИС получил статус самостоятельного структурного подразделения Министерства юстиции Российской Федерации (центрального аппарата) – ГУИН Минюста России.

В 2004 году в ходе административной реформы при осуществлении мер по совершенствованию государственного управления центральный орган УИС получил статус федерального органа УИС (федеральный орган исполнительной власти), а в подведомственности Минюста России была образована – ФСИН России.

В разных странах существуют различные названия органа власти, в ведении которого находятся

вопросы исполнения наказаний, подобного ФСИН России. Например, Агентство по уголовным наказаниям (АУН) – в Финляндии; Центральный комитет тюремной службы – в Польше; Национальное агентство исправительных учреждений (НАИУ) – в Нидерландах и т.д.¹¹

Проанализируем иностранный опыт организации систем исполнения наказаний. В мире в настоящий период времени существуют несколько моделей организации систем исполнения наказаний.

Н.П. Ковалев пишет: «В зависимости от принадлежности системы исполнения наказаний к тому или иному государственному ведомству можно выделить пять моделей организации таких систем:

1) модель, при которой система исполнения наказаний полностью подотчетна министерству внутренних дел или его эквиваленту;

2) модель, в которой система исполнения наказаний полностью управляется министерством юстиции;

3) модель, при которой система исполнения наказаний находится под управлением объединенного министерства юстиции и внутренних дел (полиции);

4) модель, при которой система исполнения наказаний находится в ведении отдельного государственного департамента неподконтрольного ни министерству юстиции, ни министерству внутренних дел;

5) смешанная модель, при которой различные виды наказаний или меры процессуального принуждения находятся в ведении различных ведомств: пенитенциарные учреждения, в которых содержатся осужденные лица, находятся в ведении министерства юстиции, а места предварительного заключения – в ведении министерства внутренних дел»¹².

В настоящее время в европейских и других демократических странах пенитенциарная система управляется министерством юстиции. Например, во Франции управление всеми пенитенциарными учреждениями сосредоточено в ведении Министерства юстиции, в составе которого функционирует специальная Дирекция пенитенциарной администрации¹³. В США в ведении федерального министерства юстиции и управлений исправительных учреждений штатов находятся тюрьмы, исправительно-трудовые учреждения – тюремные фермы и мастерские, центры приема, диагностики и классификации заключенных, а также специальные медицинские учреждения: тюремные больницы и центры для лечения алкогольной и наркозависимости. Следственные тюрьмы, а также исправительные учреждения, предназначенные для реабилитации и ресоциализации правонарушителей, подведомственны муниципалитетам и окружным властям¹⁴.

Опыт постсоветских стран показывает, в Казахстане в составе казахстанского министерства юстиции в декабре 2001 года постановлением

Правительства был создан Комитет уголовно-исполнительной системы (далее – КУИС). Однако в связи с беспорядками в колониях, вызвавшими огромный общественный резонанс КУИС в 2011 году был снова передан от министерства юстиции к министерству внутренних дел¹⁵.

Все сказанное позволяет сделать вывод, что Россия пошла, по самостоятельному пути, сохранив УИС как правоохранительную структуру во главе с федеральным органом исполнительной власти – ФСИН России, при этом передав ее в ведение «гражданского» ведомства – Минюста России.

¹ Ведомости Совета Народных Депутатов и Верховного Совета Рос. Федерации. 1993. № 33, ст. 1316.

² Структура центрального аппарата Министерства внутренних дел Российской Федерации: приложение к указу Президента РФ от 21.01.1997 № 30 «О структуре и штатной численности центрального аппарата Министерства внутренних дел Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1997. № 4 (утратил силу в связи с изданием указа Президента РФ от 24.04.1998 № 433).

³ О внесении изменений и дополнений в законодательные акты Российской Федерации в связи с реформированием уголовно-исполнительной системы: федер. закон от 21.07.1998 № 117-ФЗ (ред. от 02.11.2004, с изм. от 29.11.2004) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1998. № 30, ст. 3613.

⁴ О передаче уголовно-исполнительной системы Министерства внутренних дел Российской Федерации в ведение Министерства юстиции Российской Федерации: указ Президента РФ от 28.07.1998 № 904 (ред. от 08.05.2005) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1998. № 31, ст. 3841.

⁵ О мерах по реализации Федерального закона от 21 июля 1998 г. № 117-ФЗ и Указов Президента Российской Федерации от 8 октября 1997 г. № 1100 и от 28 июля 1998 г. № 904: приказ Минюста РФ от 24.03.1999 № 56: в ред. от 15.07.2003 (зарег. в Минюсте РФ 16.04.1999 № 1754) // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 1999. № 17.

⁶ Послание Президента России Владимира Путина Федеральному Собранию Российской Федерации // Российская газета. 2003. № 93.

⁷ О мерах по проведению административной реформы в 2003 – 2004 годах: указ Президента РФ от 23.07.2003 № 824 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2003. № 30, ст. 3046.

⁸ О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти: указ Президента РФ от 09.03.2004 № 314 (ред. от 22.06.2010) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2004. № 11, ст. 945.

⁹ О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с осуществлением мер по совершенствованию государственного управления: федер. закон от 29.06.2004 № 58-ФЗ: в ред. от 27.11.2010 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2004. № 27, ст. 2711.

¹⁰ Вопросы Федеральной службы исполнения наказаний: указ Президента РФ от 13.10.2004 № 1314: в ред. от 21.12.2013 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2004. № 42, ст. 4109.

¹¹ Багреева Е.Г. Об организации пенитенциарных систем в международной практике // Уголовно-исполнительная система: право, экономика, управление. 2012. № 5. С. 21–24.

¹² Ковалев Н.П. Аналитическая записка «Пенитенциарные системы: сравнительный анализ организационно-правовых форм» Центр исследования правовой политики 31 июля 2008 г. // URL: <http://www.zakon.kz/134443-analiticheskaja-zapiska-penitenciarnye.html>.

¹³ Слепцов И.В. Уголовно-исполнительная система: право, экономика, управление, 2009 // URL: www.juristlib.ru/book_6413.html.

¹⁴ Шленская Н. Пенитенциарная система США // Отечественные записки. 2008. № 2.

¹⁵ URL: www.zonakz.net/articles/37984.