

УДК 343.8

ФЕДОР ВЛАДИМИРОВИЧ ГРУШИН,
кандидат юридических наук,
профессор кафедры уголовно-исполнительного права,
Академия ФСИН России, г. Рязань, Российская Федерация,
e-mail: fedor062@yandex.ru

РЕАЛИЗАЦИЯ УГОЛОВНО-ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Для цитирования

Грушин, Ф. В. Реализация уголовно-исполнительной политики Российской Федерации / Ф. В. Грушин // Уголовно-исполнительное право. – 2018. – Т. 13(1–4), № 2. – С. 140–145.

Аннотация. В статье рассматриваются основные вопросы, связанные с реализацией уголовно-исполнительной политики Российской Федерации соответствующими субъектами под воздействием системы факторов. При этом учитывается нормативно-правовая и директивная форма установления уголовно-исполнительной политики, а также существующая система факторов. В качестве субъектов реализации рассматривается деятельность: Президента Российской Федерации; Федерального Собрания Российской Федерации; Правительства Российской Федерации; Министерства юстиции Российской Федерации; Федеральной службы исполнения наказаний; учреждений и органов, исполняющих уголовные наказания и иные меры уголовно-правового характера; Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации; средств массовой информации; некоммерческих и коммерческих организаций, в том числе международных; граждан; осужденных и других субъектов. Выявляются некоторые особенности реализации уголовно-исполнительной политики ее субъектами при исполнении уголовных наказаний и иных мер уголовно-правового характера с учетом действующего уголовно-исполнительного и иного законодательства. На основании проведенного анализа с учетом деятельности субъектов, а также существующей системы факторов предлагается авторское определение стадии реализации уголовно-исполнительной политики.

Ключевые слова: уголовно-исполнительная политика, уголовно-исполнительное законодательство, система факторов, осужденные, исполнение уголовных наказаний.

Уголовно-исполнительная политика Российской Федерации развивается под воздействием системы факторов. Полагаем возможным выделить три стадии уголовно-исполнительной политики: формирование, установление и реализация [1, с. 5–50]. Реализация уголовно-исполнительной политики соответствующими субъектами является заключительной стадией в механизме влияния системы факторов на уголовно-исполнительную политику и законодательство. В процессе реализации выявляются проблемы и несовер-

шенство принятых политических решений и действующего уголовно-исполнительного законодательства. На данной стадии субъекты реализации уголовно-исполнительной политики в процессе своей деятельности реализовывают директивную и нормативно-правовую форму установления уголовно-исполнительной политики с учетом влияния системы факторов. При этом существуют определенные особенности.

Во-первых, директивная форма во многих случаях связана с необходимостью внесения изменений в уголовно-исполнительное законодательство. Часто принятые директивные решения находят в дальнейшем отражение в уголовно-исполнительном законодательстве.

Во-вторых, при реализации обеих форм установления уголовно-исполнительной политики субъекты реализации также находятся под воздействием системы факторов. Необходимо отметить, что в отличие от первых двух стадий (формирование и установление уголовно-исполнительной политики) на стадии реализации уголовно-исполнительной политики влияние системы факторов на соответствующих субъектов не так ярко выражено. Связано это с тем, что принятые решения (и в директивной форме, и особенно в нормативно-правовой) необходимо выполнять независимо от различных факторов. Вместе с тем не всегда можно реализовать те или иные положения уголовно-исполнительного законодательства при отсутствии необходимого объема финансирования. Так, во многих уголовно-исполнительных инспекциях нет возможности обеспечить всех осужденных к ограничению свободы электронными системами контроля. С высокой долей вероятности можно также утверждать, что на принятие решений при реализации уголовно-исполнительной политики оказывают свое влияние социальные и духовные факторы. Кроме того, в тех случаях, когда законодательство допускает несколько вариантов правоприменения, субъекты реализации принимают решения с учетом всех существующих факторов. Такие ситуации возникают, например, при применении взысканий или поощрений в отношении осужденных, при рассмотрении вопросов условно-досрочного освобождения в суде и др.

В-третьих, субъектов реализации уголовно-исполнительной политики можно разделить в зависимости от того, какое решение они обязаны реализовать – директивное или нормативно-правовое. С учетом сложившейся в теории права позиции, согласно которой существует четыре формы реализации права – три основных (соблюдение, исполнение, использование) и одна особая (применение), нормативно-правовая форма установления уголовно-исполнительной политики обязательна для всех субъектов реализации, в том числе осужденных, их родственников и вообще для всех граждан. Что касается директивной формы установления уголовно-исполнительной политики, то в подавляющем большинстве случаев она распространяется непосредственно на Минюст России, ФСИН России (учреждения и органы, исполняющие наказания), а также на федеральные государственные органы. Директивная форма, как правило, не может распространяться на государственные органы субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления, так как у них практически отсутствуют полномочия по исполнению уголовных наказаний.

На основании изложенного представляется возможным разделить всех субъектов реализации уголовно-исполнительной политики на две большие группы: основные и дополнительные субъекты реализации уголовно-исполнительной политики.

К числу основных субъектов реализации уголовно-исполнительной политики, на наш взгляд, относятся государственные органы и учреждения. Они, в свою очередь, делятся:

1) на непосредственно реализовывающие уголовно-исполнительную политику: Минюст России; ФСИН России; учреждения и органы, исполняющие уголовные наказания и иные меры уголовно-правового характера;

2) участвующие в реализации уголовно-исполнительной политики: Президент РФ; Федеральное Собрание РФ; Правительство РФ; судебная система; прокуратура; МВД России (полиция); Министерство обороны Российской Федерации; иные министерства и ведомства; Счетная палата РФ; Уполномоченный по правам человека в РФ, Уполномоченный по правам ребенка в РФ, Уполномоченный по правам предпринимателей в РФ, уполномоченные по правам человека, по правам ребенка и по правам предпринимателей в субъектах РФ; государственные средства массовой информации (СМИ).

К числу дополнительных субъектов реализации уголовно-исполнительной политики можно отнести:

- государственные органы субъектов РФ;
- органы местного самоуправления;
- некоммерческие организации (общественные наблюдательные комиссии, религиозные организации и др.);
- коммерческие организации;
- негосударственные СМИ;
- международные организации;
- граждане.

Основной вклад в реализацию уголовно-исполнительной политики вносят Минюст России, ФСИН России, а также учреждения и органы, непосредственно исполняющие уголовные наказания и иные меры уголовно-правового характера.

Министерство юстиции Российской Федерации является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в различных сферах деятельности, в том числе в области исполнения уголовных наказаний. Подавляющее большинство подзаконных нормативных правовых актов, регулирующих вопросы исполнения уголовных наказаний и иных мер уголовно-правового характера, принимаются Минюстом России, что является непосредственной реализацией уголовно-исполнительной политики. Кроме того, одним из полномочий Минюста России является проведение анализа реализации государственной политики в данной сфере.

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. В рамках реализации данных функций директор ФСИН России, например, подготавливает предложения о создании изолированных участков с различными видами режима в учреждениях, исполняющих наказания, об изменении вида режима, установлении и изменении лимита наполнения исправительных учреждений, о создании, реорганизации, ликвидации учреждений, исполняющих наказания, о формировании проекта федерального бюджета в части, касающейся финансирования уголовно-исполнительной системы, и т. п.

Кроме того, на Минюст России и ФСИН России в большинстве случаев возлагается реализация директивной формы установления уголовно-исполнительной политики. Например, Минюст России по реализации положений каждого Послания Президента РФ Федеральному Собранию подготавливает специальные планы мероприятий, которые затрагивают как вопросы совершенствования уголовно-исполнительного законодательства, так и проблемы его применения.

Что касается учреждений и органов, исполняющих уголовные наказания, то их основная функция заключена как раз в реализации уголовно-исполнительной политики. Исключение составляют учреждения и органы, которые помимо исполнения уголовных

наказаний выполняют и иные функции (например, командование воинских частей, судебные приставы-исполнители).

Необходимо отметить, что в реализации уголовно-исполнительной политики в нормативно-правовой форме участвуют практически те же самые субъекты, которые ее формируют. Например, Президент РФ осуществляет функции по помилованию осужденных, Государственная Дума РФ периодически издает постановления об амнистии осужденных, Правительство РФ принимает различные постановления по вопросам исполнения наказаний. При этом Федеральное Собрание и Правительство РФ реализуют и директивную форму установления уголовно-исполнительной политики при реализации ежегодных посланий Президента РФ Федеральному Собранию.

Судебная власть решает такие вопросы, как: условно-досрочное освобождение осужденных, изменение вида исправительного учреждения, контроль за исполнением наказаний и ряд других. На Генеральную прокуратуру РФ возложена функция по надзору за законностью исполнения уголовных наказаний. Участвует в реализации уголовно-исполнительной политики и Министерство внутренних дел Российской Федерации в лице полиции. Так, в соответствии со ст. 12 Федерального закона от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции» она обязана оказывать содействие учреждениям и органам уголовно-исполнительной системы по различным вопросам, связанным с исполнением уголовных наказаний.

Говоря о министерствах и ведомствах, необходимо также упомянуть Министерство обороны Российской Федерации, которое обеспечивает в пределах своей компетенции и в соответствии с законодательством Российской Федерации исполнение наказаний в отношении военнослужащих. В развитие данного полномочия был издан приказ Министерства обороны Российской Федерации от 20 октября 2016 г. № 680 «Об утверждении Правил отбывания уголовных наказаний осужденными военнослужащими». Кроме того, в определенной части реализовывают уголовно-исполнительную политику и Министерство здравоохранения Российской Федерации (вопросы медицинского обеспечения осужденных), Министерство просвещения Российской Федерации (вопросы получения образования осужденными) и др.

Весьма важную роль в реализации уголовно-исполнительной политики играет Уполномоченный по правам человека в РФ. Как показывает практика, большинство обращений осужденных связано:

- с качеством оказания медицинской помощи (медицинского обслуживания);
- реализацией права лиц на условное досрочное освобождение от отбывания уголовного наказания;
- правомерностью действий персонала учреждения по привлечению лиц к дисциплинарной ответственности;
- условиями содержания (соответствие нормам законодательства, требованиям руководящих документов).

Через опубликование различных официальных документов принимают участие в реализации уголовно-исполнительной политики и государственные средства массовой информации: «Парламентская газета», «Российская газета», «Собрание законодательства Российской Федерации», «Официальный интернет-портал правовой информации» (www.pravo.gov.ru).

Кроме того, средства массовой информации (в том числе негосударственные) могут реализовывать уголовно-исполнительную политику и в иных формах:

- освещение тех или иных событий, происходящих при исполнении уголовных наказаний или иных мер уголовно-правового характера;

– интервьюирование осужденных, их родственников, сотрудников учреждений и органов, исполняющих наказания;

– доведение до зрителей (читателей) последних изменений в уголовно-исполнительном законодательстве или правоприменительной практике и др.

В силу ограниченности полномочий в рассматриваемой сфере в меньшей степени в реализации уголовно-исполнительной политики участвуют государственные органы субъектов РФ и органы местного самоуправления. В субъектах РФ под руководством глав регионов проходят регулярные совещания межведомственных комиссий по профилактике правонарушений, в ходе которых рассматриваются самые разные вопросы, в том числе связанные с проблемами исполнения наказаний. Что касается органов местного самоуправления, то их обязанностью является, например, утверждение перечня видов обязательных работ и объектов, на которых осужденные отбывают наказание (ст. 49 УК РФ, ст. 25 УИК РФ), и мест для отбывания исправительных работ (ст. 50 УК РФ, ст. 39 УИК РФ). Утверждение перечня и мест осуществляется, как правило, с помощью издания соответствующего постановления администрации муниципального образования. Допускается участие представителей органов местного самоуправления в работе Комиссии исправительного учреждения (ст. 87 УИК РФ).

Принимают участие в реализации уголовно-исполнительной политики и некоммерческие организации. В первую очередь, в силу законодательно возложенных полномочий это общественные наблюдательные комиссии, которые регулярно осуществляют общественный контроль за соблюдением прав осужденных в исправительных учреждениях, следственных изоляторах, лечебных профилактических учреждениях. Иные общественные объединения вправе оказывать содействие в работе учреждений и органов, исполняющих наказания, принимать участие в исправлении осужденных. Например, Фонд О. Дерипаска «Вольное дело» регулярно участвует в проведении мероприятий по оказанию помощи осужденным в их социальной реабилитации, финансирует тренинги по повышению образовательного уровня сотрудников учреждений и органов, исполняющих уголовные наказания.

Особое место в реализации уголовно-исполнительной политики занимают религиозные организации. На основании ст. 14 УИК РФ осужденным гарантируется свобода вероисповедания и они имеют право на приглашение священнослужителей, принадлежащих к зарегистрированным в установленном порядке религиозным объединениям. В целях обеспечения свободы совести и свободы вероисповедания осужденных в учреждениях, исполняющих наказания, федеральный орган уголовно-исполнительной системы заключает с зарегистрированными в установленном порядке централизованными религиозными организациями соглашения о взаимодействии. Аналогичные соглашения есть во всех территориальных подразделениях ФСИН России.

В рамках действующего законодательства реализовывают уголовно-исполнительную политику и коммерческие организации. В основном это происходит в рамках наказаний, связанных с трудом осужденных, например при обязательных, исправительных и принудительных работах. Действующий УИК РФ предусматривает обязанности организаций, в которых работают данные осужденные (ст. 28, 43, 60.9).

В опосредованной реализации уголовно-исполнительной политики участвуют и негосударственные СМИ, например, через интервьюирование тех или иных должностных лиц, освещении событий, происходящих в уголовно-исполнительной системе, и др.

В реализации уголовно-исполнительной политики участвуют и международные организации, в первую очередь в рамках соблюдения действующего российского законодательства. Например, при посещении исправительных учреждений членами Европейского

комитета по предупреждению пыток и бесчеловечного или унижающего достоинство обращения или наказания они обязаны соблюдать уголовно-исполнительное законодательство РФ и связанные с этим ограничения.

В конечном итоге реализовывают нормативно-правовую форму уголовно-исполнительной политики все граждане РФ. Прежде всего это касается осужденных, так как именно они отбывают уголовные наказания и обязаны реализовывать нормы уголовно-исполнительного права. Помимо самих осужденных в данном процессе могут участвовать их родственники, знакомые (например, при посещении учреждений и органов, исполняющих уголовные наказания).

Необходимо подчеркнуть, что все рассмотренные субъекты (как основные, так и дополнительные) находятся в постоянном взаимодействии и оказывают взаимное влияние друг на друга в процессе реализации уголовно-исполнительной политики.

Еще одна особенность рассматриваемой стадии в механизме влияния системы факторов на уголовно-исполнительную политику заключается в том, что деятельность всех субъектов по реализации уголовно-исполнительной политики также выступает в качестве одного из социальных факторов, влияющих на уголовно-исполнительную политику и законодательство. Именно в процессе реализации уголовно-исполнительной политики выявляются проблемы, возникающие при исполнении уголовных наказаний, а также проявляется несовершенство действующего уголовно-исполнительного законодательства. В конечном счете деятельность субъектов по реализации уголовно-исполнительной политики является социальным фактором, оказывающим влияние на формирование и установление уголовно-исполнительной политики.

На основании изложенного полагаем, что под реализацией уголовно-исполнительной политики следует понимать процесс, в результате которого под воздействием системы факторов государственные органы и органы местного самоуправления, коммерческие и некоммерческие организации, средства массовой информации, международные организации, а также граждане исполняют (используют, соблюдают, применяют) директивные решения и (или) нормативные правовые акты по вопросам исполнения (отбывания) уголовных наказаний и иных мер уголовно-правового характера.

Библиографический список

1. Грушин Ф. В. Влияние системы факторов на развитие уголовно-исполнительной политики и уголовно-исполнительного законодательства Российской Федерации : монография / под науч. ред. В. И. Селиверстова. М., 2017. 208 с.