

СМЕЖНЫЕ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВЫЕ И УГОЛОВНО-ИСПОЛНИТЕЛЬНЫЕ ОТНОШЕНИЯ, ВОЗНИКАЮЩИЕ В ПРОЦЕССЕ ИСПОЛНЕНИЯ НАКАЗАНИЙ

Аннотация. В работе обращено внимание на ряд административных общественных отношений, возникающих в процессе исполнения лишения свободы и нуждающихся в правовом регулировании. Предметом исследования выступают административные общественные отношения, возникающие в процессе исполнения лишения свободы. Целью исследования является анализ современного состояния отечественного административного и уголовно-исполнительного законодательства, регулирующие сопутствующие процессу исполнения лишения свободы общественные отношения; изучение проблем правового регулирования в данном направлении, внесение предложений по их устранению в настоящее время. Методологическую основу статьи составили современные достижения теории познания. В процессе исследования применялись общеполитические методы (диалектика, системный метод, анализ, синтез, аналогия, дедукция, наблюдение, моделирование), правовые методы (формально-логический, сравнительно-правового и структурно-системного анализа, конкретно-прикладного познания). В статье приводятся примеры из правоприменительной деятельности учреждений и органов уголовно-исполнительной системы в указанной сфере. Даны конкретные научно аргументированные предложения по дальнейшему совершенствованию административного и уголовно-исполнительного законодательства в данном направлении. Основываясь на положениях теории права, проведена граница между уголовно-исполнительными и административными общественными отношениями, возникающими в процессе исполнения лишения свободы. Обозначен ряд общественных отношений подобного рода, нуждающихся в административно-правовом регулировании или его совершенствовании (контроль за деятельностью учреждений и органов, исполняющих уголовные наказания, инициирование административного надзора исправительными учреждениями, взаимодействие органов государственной власти при депортации иностранных граждан и лиц без гражданства, отбывших уголовные наказания в виде лишения свободы в России и т.п.). Законодателю высказан ряд предложений по совершенствованию административного и уголовно-исполнительного законодательства в указанной сфере. Материалы исследования могут быть использованы для подготовки к занятиям по учебной дисциплине «Административное право», в качестве материала для научных и публицистических статей и исследований, а также совершенствования правоприменительной деятельности в данной сфере.

Ключевые слова: отношения, законодательство, исполнение, уголовно-исполнительная система, полиция, контроль, надзор, взаимодействие, субординация, инспектор.

Abstract. The study pays attention to the range of administrative social relations, emerging in the process of imprisonment, lacking for legal regulation. The research subject includes administrative-legal relations, arising in the process of imprisonment. The study is aimed at the analysis of the modern condition of Russian administrative and penal legislation, regulating social relations, arising in the process of imprisonment; researching the problems of legal regulation in this sphere, and making proposals about their elimination. The methodology of the research is based on the modern achievements of epistemology. The author applies general philosophical methods (dialectics, the systems method, analysis, synthesis, analogy, deduction, observation, and modeling), legal methods (formal-logical, the method of comparative-legal and systems and structural analysis, and applied study). The authors describe the law-enforcement practice of institutions and agencies of the penal correctional system; make proposals about the further enhancement of administrative and penal legislation in this sphere. On the base of the provisions of the theory of law, the authors differentiate penal and administrative social relations, arising in the process of imprisonment. They outline the range of social relations of this kind, lacking for administrative-legal regulation and its improvement (control over the penal institutions and agencies; initiating administrative supervision by penal correctional institutions; interaction of public authorities in the process of deportation of foreign citizens and stateless persons after penal service in Russia, etc.). The authors make proposals about the improvement of administrative and penal legislation in this sphere. The materials of the study can be used by the "Administrative Law" students, as the basis for scientific and journalistic articles, and for improving law-enforcement activities in this sphere.

Key words: interaction, supervision, control, police, penal correctional system, enforcement, legislation, relations, subordination, inspector.

Статья подготовлена при информационной поддержке компании «Консультант».

Процесс исполнения уголовных наказаний в виду своей многогранности предполагает регламентацию ряда вопросов нормами других отраслей права, не прошедшими адаптацию в уголовно-исполнительном законодательстве. Это характерно и для норм административного права. Причем нормы этой отрасли права регламентируют не только субординационные отношения между администрацией органа или учреждения уголовно-исполнительной системы и его сотрудниками, но общественные отношения, сопутствующие исполнению наказаний.

Несомненно, требуется наличие законов, дополняющих Уголовно-исполнительный кодекс Российской Федерации (далее – УИК РФ), развивающих административное законодательство и регулирующих смежные общественные отношения. Необходимость принятия дополнительных нормативно-правовых актов обуславливается тем, что они должны регулировать общественные отношения, которые выходят за пределы предмета регулирования уголовно-исполнительного законодательства, являясь уже административно-правовыми отношениями [1, с. 143]. Рассмотрим данную ситуацию на конкретных примерах.

1. Глава 3 Уголовно-исполнительного кодекса Российской Федерации «Учреждения и органы, исполняющие наказания, и контроль за их деятельностью» регламентирует контроль за уголовно-исполнительной системой органов государственной власти (ст. 19), судебный контроль (ст. 20), прокурорский надзор за соблюдением законов администрацией учреждений и органов, исполняющих наказания (ст. 22), участие общественных объединений в осуществлении общественного контроля за обеспечением прав человека. Содействие общественных объединений в работе учреждений и органов, исполняющих наказания (ст. 23). Указанные нормы регулируют отношения, не составляющие предмет уголовно-исполнительного права. При осуществлении контроля складываются, большей частью, чисто административные, управленческие правоотношения, а никак не уголовно-исполнительные.

Указанные нормы корреспондируются с положениями ст. 38 «Контроль за деятельностью уголовно-исполнительной системы» Закона Российской Федерации от 21 июля 1993 г. № 5473-1 «Об учреждениях и органах, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы» (далее – Закон № 5473-1), содержащей уже нормы административного права и регулирующей административно-правовые отношения. Однако в данной статье перечислены только субъекты контроля, а цели, задачи, формы контроля и т.п. не определены.

В настоящее время в развитие упомянутых норм УИК РФ и Закона № 5473-1 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», касающийся только одного направления контроля – общественного.

Вместе с тем, правоприменительная практика, а также опросы представителей органов государственной власти и местного самоуправления показали, что они применяют рассматриваемые предписания УИК РФ и Закона № 5473-1 достаточно редко, а некоторые должностные лица, наделенные правом контроля, не знают об их существовании.

Поэтому представляется целесообразным принять отдельный закон, регламентирующий контроль за деятельностью уголовно-исполнительной системы, соблюдением законности и прав личности в ней. Полагаем, что данный закон и будет всесторонне регулировать рассматриваемые административно-правовые отношения.

2. Аналогичным образом нуждается в ином законодательном оформлении и исключении из УИК РФ ст. 183, касающаяся контроля за лицами, освобожденными от отбывания наказания, так как администрация исправительного учреждения такую функцию не осуществляет. По своей сути данная статья отсылает нас к административному законодательству, регулиющему осуществление такого рода контроля (надзора), то есть к Федеральному закону от 6 апреля 2011 г. № 64-ФЗ «Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы», что, на наш взгляд, является излишним. Федеральные законы являются актами прямого действия, и дополнительной отсылки к ним не требуется.

В развитие этого закона представляется целесообразным принятие ведомственного нормативного акта, конкретизирующего процедуру инициирования административного надзора администрацией исправительного учреждения. Он исключил бы субъективное толкование положений Федерального закона от 6 апреля 2011 г. № 64-ФЗ «Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы» сотрудниками исправительных учреждений, ввел бы правовую норму о привлечении к ответственности за неустановление административного надзора, что уменьшило бы долю правонарушений со стороны сотрудников, как в части нарушения прав и законных интересов осужденных, так и носящих коррупционный характер [2, с. 42].

Кроме этого в целях создания комплексной системы надзора за данной категорией лиц, преодоления ведомственных барьеров, которые, как

показывает практика, существуют, необходимо дополнение упомянутого закона, устанавливающее помимо уже закрепленных положений, еще и взаимодействие органов власти (судов, полиции, уголовно-исполнительной системы) в этом вопросе.

В том числе, либо в этом законе, либо в отдельном нормативно-правовом акте стоит обозначить процедуру контроля (надзора) за иностранными гражданами и лицами без гражданства, освободившимися из мест лишения свободы.

3. Также давно назрела необходимость в принятии нормативно-правового акта, касающегося регулирования административных координационных отношений, возникающих при взаимодействии Министерства юстиции (далее – Минюст) и Федеральной службы исполнения наказаний (далее – ФСИН) с Федеральной миграционной службой (далее – ФМС) по депортации иностранных граждан и лиц без гражданства, отбывших уголовные наказания в виде лишения свободы в России.

В настоящее время в соответствии с Положением о принятии решения о нежелательности пребывания (проживания) иностранного гражданина или лица без гражданства в Российской Федерации [3, ст. 1369] Минюст в пределах установленной компетенции на основании соответствующего ходатайства ФСИН рассматривает вопросы о нежелательности пребывания (проживания) в России иностранных граждан, осужденных судами Российской Федерации к лишению свободы за совершение умышленных преступлений [4, ст. 195].

После принятия решения администрация учреждения, исполняющего наказание, знакомит под роспись осужденного иностранного гражданина с распоряжением Минюста России о нежелательности его пребывания (проживания) в Российской Федерации и приобщает копию указанного распоряжения к личному делу осужденного.

При освобождении иностранного гражданина или лица без гражданства, проживавшего в Российской Федерации по виду на жительство, в территориальный орган ФМС субъекта Российской Федерации, где осужденный состоял на учете, направляется извещение с указанием даты освобождения и номера выданной справки об освобождении. Это предполагает совместный контроль со стороны ФСИН и ФМС за выездом такого лица с территории Российской Федерации. На практике же эти структуры действуют отдельно, руководствуясь каждый нормативной базой только своего ведомства.

По информации практических работников ФМС и ФСИН, в настоящее время для осуществления контроля за исполнением иностранным гражданином или лицом без гражданства, в отношении которого вынесено решение о нежелательности

пребывания (проживания) в Российской Федерации, обязанности по выезду за пределы России, у указанного гражданина отбирается расписка об обязанности выехать за пределы Российской Федерации в течение 15 дней. Но освобождающиеся ее нередко нарушают, когда, выйдя из исправительного учреждения, продают свои проездные билеты и скрываются в неизвестном направлении.

Кроме этого, проблемой, препятствующей эффективному осуществлению контроля за указанной категорией лиц, является отсутствие у них на момент освобождения действительных документов, дающих право на пересечение государственной границы Российской Федерации.

При отсутствии у таких лиц паспорта, заменяющего его документа, либо документа, удостоверяющего личность, а также при необходимости получения выездной визы, билеты им приобретаются с транзитом через населенный пункт, где находится ближайший консульский отдел посольства государства, представляющего их интересы на территории Российской Федерации [5]. До этого места они также нередко не доезжают.

4. Часть 2 ст. 81 УИК РФ устанавливает лишь основания для перевода осужденного из одного исправительного учреждения в другое, и то в самом общем виде, а его порядок должен определяться Министерством юстиции, что оно и делает [6, ст. 3]. Однако во время этой процедуры между исправительными учреждениями складываются еще и организационные горизонтальные отношения, которые нуждаются в урегулировании административным законодательством.

5. Аналогичным образом нуждается в законодательном оформлении в рамках административного права контроль за лицами, находящимися в отпуске за пределами исправительного учреждения.

Пункт 115 Правил внутреннего распорядка исправительных учреждений закрепляет за осужденными обязанность по прибытии и при убытии явиться в орган внутренних дел по месту назначения и поставить отметку. Эта норма обращена не только к осужденным как субъектам уголовно-исполнительных правоотношений, но и к иным лицам – органам внутренних дел, с которыми осужденный взаимодействует в рамках уже административных общественных отношений. Данные органы не рассматривают Правила внутреннего распорядка исправительных учреждений как нормативный акт, обязательный для исполнения, в своей деятельности они руководствуются иными, зачастую подзаконными, нормативными актами. В связи с чем необходимо внесение дополнений в Приказ МВД России от 31.12.2012 г. № 1166 «Вопросы организации деятельности участковых уполно-

моченных полиции» и вменение им в обязанности контроль за осужденными, находящимися в отпуске за пределами исправительного учреждения.

Таким образом, действительно назрела необходимость урегулирования обозначенных выше

административных отношений, которые являются либо «чисто» управленческими, либо смежными с уголовно-исполнительными, либо возникающими после окончания процесса исполнения лишения свободы отношениями.

Библиография:

1. Куракин А.В., Костенников М.В., Кареева-Попелковская К.А. Административные правоотношения и их реализация в деятельности полиции при применении мер пресечения / А.В. Куракин и др. // Административное и муниципальное право. 2014. № 2. С. 141-157.
2. Чистотина О.Н. Проблемы осуществления административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы / О.Н. Чистотина // Человек: преступление и наказание. 2014. № 4. С. 41-46.
3. Об утверждении Положения о принятии решения о нежелательности пребывания (проживания) иностранного гражданина или лица без гражданства в Российской Федерации: Постановление Правительства Рос. Федерации: [от 7 апреля 2003 г. № 199] // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2003. № 15. Ст. 1369.
4. О порядке представления и рассмотрения документов для подготовки распоряжений Министерства юстиции Российской Федерации о нежелательности пребывания (проживания) в Российской Федерации иностранных граждан или лиц без гражданства, подлежащих освобождению из мест лишения свободы: Приказ Министерства юстиции Рос. Федерации : [от 20.08.2007 г. № 171] // Информационно-поисковая система «Консультант-плюс».
5. О порядке приема, содержания и освобождения иностранцев: Письмо ФСИН России начальникам территориальных органов уголовно-исполнительной системы : [от 6 февраля 2006 г. № 10/12/3-318].
6. Об утверждении Инструкции о порядке направления осужденных к лишению свободы для отбывания наказания, их перевода из одного исправительного учреждения в другое, а также направления осужденных на лечение и обследование в лечебно-профилактические и лечебные исправительные учреждения: Приказ Минюста РФ : [от 1 декабря 2005 г. № 235] // Бюллетень нормат. актов федер. органов исполн. власти. 2005. № 51.
7. Кашкина Е.В. Административный надзор органов внутренних дел за лицами, освобожденными из мест лишения свободы // Полицейская деятельность. – 2011. – 5. – С. 25 – 29.

References (transliterated):

1. Kurakin A.V., Kostennikov M.V., Kareeva-Popelkovskaya K.A. Administrativnye pravootnosheniya i ikh realizatsiya v deyatel'nosti politzii pri primeneni mer presecheniya / A.V. Kurakin i dr. // Administrativnoe i munitsipal'noe pravo. 2014. № 2. S. 141-157.
2. Chistotina O.N. Problemy osushchestvleniya administrativnogo nadzora za litsami, osvobozhdennymi iz mest lisheniya svobody / O.N. Chistotina // Chelovek: prestuplenie i nakazanie. 2014. № 4. S. 41-46.
3. Ob utverzhenii Polozheniya o prinyatii resheniya o nezhelatel'nosti prebyvaniya (prozhivaniya) inostrannogo grazhdanina ili litsa bez grazhdanstva v Rossiiskoi Federatsii: Postanovlenie Pravitel'stva Ros. Federatsii : [ot 7 aprelya 2003 g. № 199] // Sobr. zakonodatel'stva Ros. Federatsii. 2003. № 15. St. 1369.
4. O poryadke predstavleniya i rassmotreniya dokumentov dlya podgotovki rasporyazhenii Ministerstva yustitsii Rossiiskoi Federatsii o nezhelatel'nosti prebyvaniya (prozhivaniya) v Rossiiskoi Federatsii inostrannykh grazhdan ili lits bez grazhdanstva, podlezhashchikh osvobozhdeniyu iz mest lisheniya svobody: Prikaz Ministerstva yustitsii Ros. Federatsii : [ot 20.08.2007 g. № 171] // Informatsionno-poiskovaya sistema «Konsul'tant-plyus».
5. O poryadke priema, sodержaniya i osvobozhdeniya inostrantsev: Pis'mo FSIN Rossii nachal'nikam territorial'nykh organov ugolovno-ispolnitel'noi sistemy : [ot 6 fevralya 2006 g. № 10/12/3-318].
6. Ob utverzhenii Instruksii o poryadke napravleniya osuzhdennykh k lisheniyu svobody dlya otbyvaniya nakazaniya, ikh perevoda iz odnogo ispravitel'nogo uchrezhdeniya v drugoe, a takzhe napravleniya osuzhdennykh na lechenie i obsledovanie v lechebno-profilakticheskie i lechebnye ispravitel'nye uchrezhdeniya: Prikaz Minyusta RF : [ot 1 dekabrya 2005 g. № 235] // Byulleten' normat. aktov feder. organov ispoln. vlasti. 2005. № 51.
7. Kashkina E.V. Administrativnyi nadzor organov vnutrennikh del za litsami, osvobozhdennymi iz mest lisheniya svobody // Politseiskaya deyatel'nost'. – 2011. – 5. – С. 25 – 29.