

## **Глава 3. МЕЖДУНАРОДНЫЕ СТАНДАРТЫ И РЕШЕНИЯ ЕВРОПЕЙСКОГО СУДА ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА – ИСТОЧНИКИ ПЕНИТЕНЦИАРНОГО ПРАВА И СРЕДСТВА ОБЕСПЕЧЕНИЯ ПЕНИТЕНЦИАРНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ**

Р. А. Ромашов

### **3.1. Система источников пенитенциарного права России и место в ней международных правовых актов и решений Европейского суда по правам человека**

В качестве источников современного российского пенитенциарного права следует выделять нормативные правовые акты (пенитенциарное законодательство); нормативные правовые акты локального (ведомственного) нормотворчества; нормативные договоры; судебные precedents; доктринальные акты.

Традиционно в качестве основного источника отечественного права рассматривается *нормативный правовой акт* – официальный документ, принимаемый от имени государства в порядке установленной государством нормотворческой деятельности, содержащий правила поведения обобщенного характера (нормы права), оказывающий регулятивно-охранительное воздействие на неперсонифицированный круг субъектов права<sup>1</sup>. Совокупность нормативных правовых актов, регламентирующих пенитенциарные отношения и действующих в пределах государственной юрисдикции, образует *систему национального пенитенциарного законодательства*.

Основополагающим источником национального права является основной закон государства – Конституция.

Конституция Российской Федерации принята на Всероссийском референдуме 12 декабря 1993 г. В качестве источника пенитенциарного права Конституция определяет наиболее важные положения и принципы, определяющие порядок назначения и исполнения уголовно-правовых наказаний; права и обязанности человека и гражданина, формирующие в комплексе правовой статус осужденного; виды ограничений и изъятий из правового статуса личности, условия и порядок их применения; а также гарантии реализации и защиты прав и законных интересов лиц, участвующих в пенитенциарных отношениях.

В 2010 г. в России была начата широкомасштабная реформа уголовно-исполнительной системы, что актуализировало проблему научного мо-

---

<sup>1</sup> Ромашов Р. А. Теория государства и права: краткий курс. – 2-е изд. – СПб.: Питер, 2010. – С. 138.

делирования содержания и этапов реформационного процесса и прогнозирования ожидаемых результатов, а это в свою очередь потребовало включения в систему источников пенитенциарного права доктринальных актов, определяющих основные цели, задачи, принципы и этапы реформирования отечественной пенитенциарной системы. Наиболее важным доктринальным источником пенитенциарного права является Концепция развития уголовно-исполнительной системы Российской Федерации до 2020 г., утвержденная распоряжением Правительства Российской Федерации от 14 октября 2010 г. № 1772-р (далее – Концепция).

Концепция представляет собой документ, включающий шесть разделов, в рамках которыхдается общая характеристика современного состояния уголовно-исполнительной системы России, определяются цели и задачи ее реформирования, а также основные направления развития в ходе реформационного процесса. Также в Концепции закрепляются этапы и ожидаемые результаты проводимой реформы и ее финансовое обеспечение.

В настоящий период уголовно-исполнительная система России представляет собой организационно-функциональный комплекс, объединяющий разнопрофильные учреждения, аттестованных сотрудников, вольнонаемных работников, спецконтингент (осужденных), по своим масштабам и численности ассоциирующийся с «государством в государстве». Наряду с реализацией непосредственно функции исполнения уголовных наказаний, уголовно-исполнительная система выполняет задачи, связанные с конвоированием осужденных и лиц, содержащихся под стражей, их медицинским обслуживанием, обеспечением трудовой занятости, образованием, ресоциализацией и т. п.

Взятый в 90-х гг. прошлого века курс на демократизацию политico-правовой жизни Российского государства и общества обусловил необходимость переосмысления места и роли уголовно-исполнительной системы в государственном механизме.

В Концепции определяются основные целевые установки, «задающие» функциональные приоритеты УИС современной России.

Основными целями проводимой реформы являются:

- повышение эффективности работы учреждений и органов, исполняющих наказания, до уровня европейских стандартов обращения с осужденными и потребностей общественного развития;

- сокращение рецидива преступлений, совершенных лицами, отбывшими наказание в виде лишения свободы, за счет повышения эффективности социальной и психологической работы в местах лишения свободы и развития системы постпенитенциарной помощи таким лицам;

- гуманизация условий содержания лиц, заключенных под стражу, и лиц, отбывающих наказание в виде лишения свободы, повышение гарантий соблюдения их прав и законных интересов.

В перечисленных целях выражается сущность осуществляемых реформационных преобразований: смещение руководящих акцентов в дея-

тельности УИС с карательного на пенитенциарное воздействие на осужденных. Авторы Концепции совершенно справедливо полагают, что сокращения пенитенциарного рецидива можно достичь не столько за счет ужесточения наказаний и увеличения их сроков, сколько путем последовательной гуманизации жизнедеятельности осужденных с их одновременной ресоциализацией.

Достижение поставленных целей связано с решением ряда задач, среди которых наиболее важными представляются:

- совершенствование уголовно-исполнительной политики (организации исполнения наказаний), направленной на социализацию осужденных;
- изменение структуры уголовно-исполнительной системы, создание новых видов учреждений, осуществляющих исполнение наказаний в виде лишения свободы, отказ от коллективной формы содержания осужденных;
- осуществление раздельного содержания осужденных с учетом тяжести совершенного преступления и криминологической характеристики осужденного;
- изменение идеологии применения основных средств исправления осужденных в местах лишения свободы с усилением психолого-педагогической работы с личностью и подготовки ее к жизни в обществе;
- разработка форм проведения воспитательной работы, организации образовательного процесса и трудовой занятости осужденных в новых условиях отбывания наказания;
- модернизация и оптимизация системы охраны исправительных учреждений и следственных изоляторов, укрепление материальной базы следственных изоляторов, исправительных учреждений, уголовно-исполнительных инспекций;
- повышение эффективности управления уголовно-исполнительной системой с учетом ее новой структуры, в том числе путем формирования современной информационной и телекоммуникационной инфраструктуры;
- расширение сферы применения наказаний и иных мер, не связанных с лишением свободы;
- обеспечение необходимого уровня социальной защиты работников уголовно-исполнительной системы;
- внедрение современных технологий и технических средств в практику исполнения наказаний;
- совершенствование ведомственного контроля за деятельностью уголовно-исполнительной системы, обеспечение гласности в деятельности уголовно-исполнительной системы, ее подконтрольности институтам гражданского общества, создание условий для участия общественности в решении стоящих перед уголовно-исполнительной системой задач;
- развитие международного сотрудничества с пенитенциарными системами иностранных государств, международными органами и неправительственными организациями.

Поставленные задачи наполняются содержательной конкретикой в третьем разделе Концепции, который характеризует основные направления развития УИС в процессе реформирования, в совокупности со вторым разделом, отражающим суть планируемых и проводимых в уголовно-исполнительской системе реформационных преобразований.

В качестве ожидаемого результата реформы Концепция определяет повышение эффективности деятельности уголовно-исполнительской системы, направленной на достижение целей наказания и минимизации негативных социальных последствий, связанных с изоляцией осужденных от общества.

Комплексный характер предмета пенитенциарного права, объединяющего институты и отношения, урегулированные нормами различных правовых отраслей, предопределяет возможность рассмотрения в качестве его законодательных источников, наряду с актами уголовно-исполнительского законодательства и прежде всего УИК России, других отраслевых кодексов: уголовного, гражданского, трудового, кодекса об административных правонарушениях и др. Одновременно с отраслевыми кодифицированными актами в качестве источников пенитенциарного права рассматриваются федеральные законы межотраслевого характера: Законы Российской Федерации «Об оружии» от 13 декабря 1996 г. № 150-ФЗ, «Об оперативно-розыскной деятельности» от 12 августа 1995 г. № 144-ФЗ и др.

Законами, непосредственно направленными на регулирование деятельности учреждений и органов, исполняющих наказания, являются законы Российской Федерации «Об учреждениях и органах, исполняющих наказания в виде лишения свободы» от 21 июля 1993 г. № 5473-І; «О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений» от 15 июля 1995 г. № 103-ФЗ.

Вместе с законами в систему национального пенитенциарного законодательства России входят подзаконные нормативные правовые акты, предписания которых направлены на конкретизацию законов и создание механизмов их практической реализации.

В системе подзаконных источников пенитенциарного права наибольшей юридической силой обладают указы Президента России и прежде всего указ «Вопросы Федеральной службы исполнения наказаний» от 13.10.2004 № 1314, которым утверждено Положение о Федеральной службе исполнения наказаний.

Далее в системе подзаконных источников следуют постановления Правительства Российской Федерации. В частности, деятельность пенитенциарных учреждений, осуществляющих исполнение наказаний, не связанных с изоляцией от общества, регламентирована Положением об уголовно-исполнительных инспекциях, утвержденным Постановлением Правительства Российской Федерации «Об утверждении Положения об уголовно-исполнительных инспекциях и норматива их штатной численности» от 16 июня 1997 г. № 729; примерное положение о социально-реабилитационном

центре для несовершеннолетних утверждено Постановлением Правительства Российской Федерации «Об утверждении примерных положений о специализированных учреждениях для несовершеннолетних, нуждающихся в социальной реабилитации» от 27 ноября 2000 г. № 896.

Также к числу подзаконных нормативных правовых актов относятся акты локального (ведомственного) нормотворчества. Специфика этого вида источников пенитенциарного права определяется, прежде всего, тем, что они ограничены в своем действии в пространстве и по кругу лиц юрисдикцией Министерства юстиции и его структурного подразделения – ФСИН России. К числу локальных (ведомственных) актов относятся, в частности, Положение о следственном изоляторе уголовно-исполнительной системы Минюста РФ (утверждено приказом Минюста России от 25 января 1999 г. № 20); Инструкция о надзоре за осужденными в исправительных колониях (утверждена приказом Минюста России от 7 марта 2000 г. № 83); Инструкция по организации деятельности психологической службы УИС (утверждена приказом Минюста России № 238 от 12.12.2005); Правила внутреннего распорядка следственных изоляторов уголовно-исполнительной системы (утверждены приказом Минюста России от 14 октября 2005 г. № 189); Правила внутреннего распорядка исправительных учреждений (утверждены приказом Минюста России от 3 ноября 2005 г. № 205); Свод профессионально-этических норм служебного поведения сотрудника уголовно-исполнительной системы (утвержден приказом директора ФСИН России от 24 мая 2010 г. № 240) и др.

Значимое место в системе источников современного российского пенитенциарного права занимает *нормативный договор* – материальная форма соглашения двух и более субъектов права, заключаемого для получения юридически значимых результатов и распространяющего свое регулятивно-охранительное воздействие на персонифицированный круг субъектов договорных отношений<sup>1</sup>. По смыслу и содержанию нормативный договор близок к нормативному правовому акту. Отличие этих источников друг от друга заключается прежде всего в порядке их разработки и принятия. Если в основу издания законов и подзаконных актов нормативного характера положен принцип иерархии, предполагающий властные функции законодателя по отношению к субъекту-адресату, то в договорном нормотворчестве участвуют юридически равные субъекты, в одинаковой степени являющиеся управомоченными и обязанными лицами<sup>2</sup>. Договорными источниками пенитенциарного права являются договоры о сотрудничестве (в том числе международном), заключаемые на уровне ФСИН России, территориальных

<sup>1</sup> Ромашов Р. А. Теория государства и права: краткий курс. – 2-е изд. – СПб.: Питер, 2010. – С. 136.

<sup>2</sup> См.: Истоки и источники права: очерки / под ред. Р. А. Ромашова, Н. С. Нижник. – СПб.: Санкт-Петербургский университет МВД России, 2006. – С. 156.

органов, вузов с другими правоохранительными структурами, институтами гражданского общества, религиозными конфессиями и т. п.

Становление современной России как правового государства и полноправного члена международного сообщества актуализировало проблему включения в систему формальных источников российского права международных правовых актов.

В ст. 3 УИК России определяется, что «уголовно-исполнительное законодательство Российской Федерации и практика его применения основываются на Конституции Российской Федерации, общепризнанных принципах и нормах международного права и международных договорах (курсив автора) Российской Федерации, являющихся составной частью правовой системы Российской Федерации... Если международным договором Российской Федерации установлены иные правила исполнения наказаний и обращения с осужденными, чем предусмотренные уголовно-исполнительным законодательством Российской Федерации, то применяются правила международного договора». Таким образом, в иерархии источников российского пенитенциарного права общепризнанные принципы, нормы международного права и международные нормативные договоры занимают главное место и обладают большей юридической силой по сравнению с нормативными правовыми актами национального пенитенциарного законодательства.

К числу международных правовых актов, регламентирующих организацию и порядок исполнения уголовных наказаний и обеспечивающих соблюдение и защиту прав человека и гражданина в сфере пенитенциарных отношений, следует отнести Всеобщую декларацию прав человека (1948 г.), Конвенцию о защите прав человека и основных свобод (1950 г.), Минимальные стандартные правила обращения с заключенными (1955 г.), Международный пакт о гражданских и политических правах (1966 г.), Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах (1966 г.), Конвенцию против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания (1984 г.) и др. Следует подчеркнуть, что излагаемые в перечисленных актах требования относятся к так называемым общечеловеческим принципам и распространяются на всех представителей международного сообщества. Реализация международно-правовых актов, включенных в систему источников национального права, гарантируется органами международного правосудия.

Вступление России в 1996 г. в Совет Европы и ратификация в 1998 г. Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод (1950 г.) возложили на нашу страну обязанность поддерживать и обеспечивать уровень защиты прав и свобод человека и гражданина в соответствии с требованиями международных стандартов, а также выполнять решения Европейского суда по правам человека в данной области. Как указано в Федеральном законе о ратификации Конвенции от 30 марта 1998 г. № 54-ФЗ,

«Российская Федерация в соответствии со ст. 46 Конвенции признает *ipso facto* и без специального соглашения юрисдикцию Европейского суда по правам человека обязательной по вопросам толкования и применения Конвенции и Протоколов к ней в случаях предполагаемого нарушения Российской Федерации положений этих договорных актов, когда предполагаемое нарушение имело место после их вступления в действие в отношении Российской Федерации». При разрешении споров по жалобам против Российской Федерации Европейский суд, в рамках применяемого принципа *stare decisis*, опирается на выводы и свои правовые позиции при рассмотрении дел не только собственно в отношении Российской Федерации, но и против других государств – членов Европейской конвенции. Это приводит российского законодателя и правоприменителя к необходимости безусловного учета и знания всей практики Европейского суда<sup>1</sup>.

В связи с этим в число источников пенитенциарного права России следует включить *судебные прецеденты* – судебные решения Европейского суда по правам человека, принимаемые по конкретным делам и используемые в качестве эталона (образца) при рассмотрении последующих аналогичных дел.

На прецедентный характер решений ЕСПЧ обращается внимание в указаниях директора ФСИН России «О выполнении постановления Европейского суда по правам человека». К примеру, в указании от 11.07.2011 № 13-12835-01 директор ФСИН России, подчеркивая «прецедентный характер решений ЕСПЧ и обязательность их выполнения для государств – членов Совета Европы», требует в рамках выполнения постановления ЕСПЧ по делу № 41833/04 «Евгений Алексеенко против Российской Федерации» «обеспечить контроль за созданием осужденным и лицам, содержащимся под стражей, условий содержания, соответствующих нормам международного права, положениям международных договоров Российской Федерации...». В приведенном примере судебное решение, принятое по конкретному делу, рассматривается в качестве нормативного предписания, определяющего ряд требований в области защиты прав человека и гражданина, распространяющихся на неперсонифицированный круг учреждений и сотрудников УИС России.

---

<sup>1</sup> Де Сильвия М. Прецеденты Европейского суда по правам человека. Руководящие принципы судебной практики, относящейся к Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод. Судебная практика с 1960 по 2002 г. – СПб.: Юридический центр Пресс, 2004. – С. 9–10.