

НА РУБЕЖЕ ВЕКОВ РОССИЙСКОЙ ЮСТИЦИИ



МИНИСТР ЮСТИЦИИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
Юрий Яковлевич Чайка

2002 год для Министерства юстиции был особенно значимым: мы отмечали 200-летие со дня его образования. Этот юбилей помог нам глубже узнать свою историю, полнее и точнее определить роль Минюста в становлении российской государственности, развитии и совершенствовании законотворческой деятельности, укреплении правопорядка в стране.

Но юбилей уже позади, и Министерство юстиции успешно вступило в третий век своей истории. Предстоит и впредь последовательно решать новые важные задачи, касающиеся реализации государственной политики в сфере юстиции. Каковы же приоритеты в этом направлении?

Кратко их можно определить как обеспечение верховенства Конституции Российской Федерации и федерального законодательства, прав и свобод граждан.

Происходящие в последнее время в жизни общества и государства перемены коренным образом изменили значение и роль законодательства в регулировании общественных отношений. Закон все больше выступает как регулятор, определяющий ход и особенности политического и экономического развития страны, как самостоятельный фактор, свидетельствующий о демократическом характере происходящих в стране преобразований.

Концепция национальной безопасности Российской Федерации признает национальным интересом во внутривнутриполитической сфере обеспечение единства правового пространства и рассматривает эту деятельность как одну из составляющих государственного строительства и защиты конституционного строя, как необходимое условие сохранения целостности Российского государства и формирования эффективной государственной власти. Несоблюдение, а порой и явное пренебрежение принципами верховенства закона означают дезинтеграцию и «расползание» государственности. Тот факт, что всего два года назад более 30% нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации противоречили Конституции и федеральному законодательству, объяс-

нялся отсутствием эффективного механизма их выявления и приведения в соответствие с Конституцией и федеральным законодательством; несогласованностью и низкой эффективностью действий федеральных органов государственной власти в субъектах Федерации по обеспечению верховенства Конституции и федеральных законов, конституционных прав и свобод граждан, а также слабым взаимодействием и зависимостью от региональных органов власти; наконец, несовершенством и противоречивостью федерального законодательства.

С внесением изменений и дополнений в федеральные законы «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», а также установлением ответственности органов государственной власти субъектов Федерации, местного самоуправления и соответствующих должностных лиц за издание актов, противоречащих Конституции и законодательству Российской Федерации, были созданы необходимые предпосылки для коренного изменения сложившегося положения. В соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 10 августа 2000 г. № 1486 «О дополнительных мерах по обеспечению единства правового пространства в Российской Федерации» Минюстом России создан федеральный регистр – единый банк нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации.

Формированию эффективной государственной власти и организации работы по обеспечению единства правового пространства в значительной степени способствовало введение института полномочных представителей Президента в федеральных округах, позволившего обеспечить координацию и активизацию деятельности федеральных органов государственной власти, повысить эффективность их взаимодействия как с органами власти субъектов Федерации, так и между собой.

Министерство юстиции также провело серьезные преобразования в системе органов и учреждений юстиции, выведя во всех субъектах Российской Федерации органы юстиции из подчинения региональных властей и преобразовав их в территориальные органы Минюста России. В короткий период созданы федеральные управления Минюста в федеральных округах.

Совместно с полномочными представителями Президента, органами прокуратуры, руководителями законодательных и исполнительных органов государственной власти субъектов Федерации во всех федеральных округах министерство провело региональные совещания по вопросам координации деятельности органов государственной власти в работе по обеспечению единства правового пространства.

В территориальных органах министерства были созданы подразделения по производству юридической экспертизы всех нормативных региональных актов.

Эти преобразования позволили радикально повысить качество работы органов юстиции, а также их роль и место в жизни общества.

За последние неполные три года Министерство юстиции и его территориальные органы провели юридическую экспертизу более 110 тыс. нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, по результатам которой подготовлено около 14 тыс. заключений о несоответствии региональных актов федеральному законодательству. На основе этих заключений органы юстиции совместно с органами прокуратуры и государственной власти субъектов Федерации приняли участие в устранении выявленных нарушений.

С созданием постоянно действующего и достаточно эффективного механизма выявления незаконных нормативных актов субъектов Федерации и их приведения в соответствие с федеральным законодательством количество выявляемых органами юстиции незаконных актов снизилось с 33% (1999 г.) до 11,7% (2002 г.).

Однако отдельные противоречия между нормами федерального законодательства и законодательства субъектов Российской Федерации все еще существуют.

В этой связи министерство принимает дополнительные меры для повышения эффективности работы по обеспечению единства правового пространства. В частности, разрабатывается методика проведения экспертиз нормативных актов по различным отраслям права, в Российской правовой академии при Минюсте России организована подготовка специалистов-экспертов и специалистов по ведению федерального регистра, проводится ежедневный



мониторинг состояния законодательства каждого субъекта Российской Федерации, укрепляется взаимодействие с органами государственной власти регионов.

Анализ актов, противоречащих федеральному законодательству, свидетельствует, что наибольшее их количество принимается в сфере регулирования вопросов государственного управления (21%), конституционного строя (20%), финансов (16%), хозяйственной деятельности (9%), природных ресурсов и охраны окружающей среды.

В сфере конституционного строя актуальной проблемой остается отмена положений конституций ряда республик о суверенитете (Дагестан, Саха (Якутия), Татарстан), а также региональном гражданстве.

Все еще велико количество незаконных актов в сфере экономики (25%). Основная часть нарушений касается регулирования бюджетных и налоговых правоотношений. Характерные нарушения в этой сфере касаются основ налогообложения и сборов (неправомерное расширение перечня сборов, превышение ставок налогов, а также полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации в этой сфере, ограничение прав налогоплательщиков, введение дополнительных условий лицензирования отдельных видов деятельности, нарушение прав органов местного самоуправления на самостоятельное формирование, утверждение и исполнение местных бюджетов).

Уменьшению количества принимаемых незаконных актов способствует участие территориальных органов министерства в нормотворческой деятельности регионов, осуществляемое на основе соглашений между Минюстом России и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации о взаимодействии в сфере юстиции. Сегодня такие соглашения заключены с половиной субъектов Российской Федерации.

Во всех регионах органы юстиции проанализировали незаконные региональные акты, принятие которых во многом обусловлено пробелами в федеральном законодательстве. Однако объяснить их принятие только этим фактом нельзя.

Субъекты Российской Федерации могут реально влиять на развитие федерального законодательства путем реализации установленного Конституцией Российской Федерации права законодательной инициативы своих представительных органов, однако они используют его, к сожалению, недостаточно эффективно. Необходимость повышения качества их законодательных инициатив очевидна.

При подготовке подзаконных актов может быть использован накопленный в министерстве опыт совершенствования законопроектной деятельности органов государственной власти субъектов Федерации.

Важным результатом деятельности органов Минюста явилось создание в сжатые сроки и без привлечения дополнительных бюджетных средств федерального регистра – банка данных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, сведения в который вносят территориальные органы Министерства юстиции. Информационно-технологическое обеспечение ведения федерального регистра осуществляет Научный центр правовой информации при Минюсте России и центры правовой информатизации Минюста России в субъектах Российской Федерации. Большую помощь в создании и защите содержащейся в регистре информации оказывает ФАПСИ.

Сегодня в регистре уже содержится более 130 тыс. нормативных правовых актов субъектов Федерации. Доступ к его информационным ресурсам в электронном виде осуществляется по каналам сети Интернет. Полагаю, что создание федерального регистра стало эффективным инструментом контроля за региональными правовыми актами.

Включаемые в него дополнительные сведения (заключения Минюста России, акты прокурорского реагирования, судебные решения и т.д.) позволяют получать полную информацию об акте субъекта Российской Федерации с момента его принятия до утраты юридической силы.

На основе федерального регистра мы планируем создать единый банк нормативных правовых актов Российской Федерации, включающий федеральное законодательство, ведомственные акты, акты субъектов Российской Федерации. Подготовленные Минюстом предложения о его создании поддержаны Президентом и Правительством Российской Федерации.

Разработанная и введенная в эксплуатацию система, позволяющая соединить законодательство субъектов Российской Федерации и федеральное законодательство, фактически



означает постоянный мониторинг законности актов субъектов Федерации и возможность начала работ по систематизации действующего законодательства Российской Федерации.

Проблема обеспечения единства правового пространства России предполагает и работу с актами органов местного самоуправления, нормотворчество которых в ряде случаев также не соответствует федеральному законодательству. В значительной степени это обусловлено недостаточностью правового регулирования деятельности муниципальных образований, отсутствием единого механизма контроля за законностью издания нормативных актов по вопросам местного значения.

Важная роль в этом процессе принадлежит субъектам Российской Федерации, правомочным осуществлять контроль за соответствием региональным законам уставов и иных нормативных правовых актов органов местного самоуправления, а также создавать по технологии федерального регистра банки нормативных правовых актов местного самоуправления.

По совместной инициативе Минюста России и органов государственной власти некоторых субъектов Федерации эксперимент по созданию банков нормативных правовых актов местного самоуправления проводится в Белгородской, Калининградской, Камчатской, Липецкой областях, Чукотском автономном округе. Минюст готов оказать помощь в этом направлении и другим субъектам Российской Федерации.

Сегодня проблемы законности региональных актов из плоскости политической трансформировались в правовую. Поэтому совершенствование законотворческого процесса в субъектах Российской Федерации – принципиально важный шаг в построении правового государства.

Строгое и неукоснительное соблюдение и исполнение законов – не менее значимый, чем экономическая стратегия или социальные программы, ресурс национального подъема, важнейший инструмент социально-политических и экономических преобразований, единственно возможный для новой России путь улучшения жизни людей.

Признание верховенства закона, его неуклонное исполнение и соблюдение – основная гарантия обеспечения конституционных прав свобод человека и гражданина.

Большое значение при этом уделяется вопросам соблюдения законности и прав человека при исполнении уголовных наказаний. Они постоянно находятся в центре внимания Президента, Правительства, обеих палат Федерального Собрания, международных и российских правозащитных организаций.

В течение года Министр юстиции дважды делал сообщения по этой проблеме в Совете Европы в Страсбурге.

Заместитель министра Ю.И. Калинин выступал по вопросам реформирования УИС в палате лордов английского парламента.

В декабре прошлого года впервые в истории отечественной пенитенциарной системы в Российской правовой академии при Минюсте прошло Всероссийское совещание по проблемам соблюдения законности и прав человека в учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы Минюста России. В его работе приняли участие председатель Европейского комитета по предупреждению пыток и бесчеловечного или унижающего достоинство обращения или наказания Сильвия Казале, координатор отдела по работе в местах лишения свободы представительства Международного комитета Красного Креста на Северном Кавказе Летиция де Радигес, уполномоченный России при Европейском суде по правам человека П.А. Лаптев, представители общественных правозащитных организаций, а также государственных властных структур, ГУИНа Минюста России и т.д.

Никогда прежде проблема соблюдения прав человека не была предметом особого внимания самой уголовно-исполнительной системы. Скорее, она традиционно составляла сферу интересов правозащитных организаций и специализированных правозащитных институтов, таких, как Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации, и органы прокуратуры, осуществляющие надзор за исполнением законодательства в исправительных учреждениях.

Вспомним, что еще совсем недавно именно условия содержания граждан в следственных изоляторах (СИЗО) подверглись жесточайшей критике экспертов Совета Европы при обсуждении заявки нашей страны на вступление в эту международную организацию.

Сегодня права человека в деятельности УИС заняли прочное место в ряду других общественно значимых проблем в работе Министерства юстиции.



Большим достижением сотрудников УИС считаю преодоление за столь короткий срок тяжелого груза прошлого: негативного отношения к системе со стороны общества, непримиримого противостояния спецконтингента и сотрудников пенитенциарных учреждений. В результате за относительно короткий промежуток времени изменилось и лицо УИС, и приоритеты ее деятельности.

Из системы, наводящей на протяжении десятилетий страх на многие поколения россиян, она, наконец, превращается в структуру социальную, обращенную лицом к человеку, лишенному свободы.

Современное российское уголовно-исполнительное законодательство полностью соответствует международным принципам и стандартам, достаточно полно представляет защиту прав человека, лишенного свободы.

Однако мало провозгласить права человека, важно их безусловно обеспечить, разработать эффективный механизм защиты, реализуемый в современных условиях различными имеющимися в распоряжении государства средствами, в том числе правовыми и административными, и, поскольку процесс применения закона в такой острой социальной среде, как УИС, протекает значительно сложнее, чем в какой-либо иной, министерство приняло нестандартное решение, создав в 2001 г. систему ведомственного контроля за соблюдением законности и прав человека в деятельности уголовно-исполнительной системы во главе с самостоятельным Управлением по контролю за соблюдением законности и прав человека в деятельности учреждений и органов УИС, подчиненным непосредственно Министру юстиции. Сегодня управление играет руководящую, координирующую и методическую роль в организации и осуществлении ведомственного контроля.

В Главном управлении исполнения наказаний Минюста России, федеральных управлениях Минюста России по федеральным округам созданы соответствующие отделы, а в территориальных органах УИС введены должности помощников по правам человека.

Эти структуры, действующие в системе ведомственного контроля, представляют собой единый административно-правовой механизм, направленный в конечном итоге на создание социально ориентированной пенитенциарной системы.

Сотрудники этой службы независимы при осуществлении своих действий, их полномочия распространяются на все учреждения, расположенные на территории субъекта Российской Федерации. Им предоставлены широкие полномочия во взаимоотношениях с органами государственной власти, юстиции, прокуратуры, уполномоченными по правам человека в субъектах Федерации, правозащитными и другими организациями.

Сегодня качественно изменилась уголовно-исполнительная политика. Государство решительно отказывается от ее излишне карательной и производственно-хозяйственной направленности в интересах повышения значимости соблюдения прав конкретной личности.

По мере демократизации нашего общества, интеграции его в международное сообщество, расширения международных связей вопрос соблюдения законности и прав человека в учреждениях УИС приобретает все большую значимость.

Таким образом, в Министерстве юстиции Российской Федерации впервые образован административно-правовой механизм защиты прав человека от неправомерных действий должностных лиц уголовно-исполнительной системы. От всех других контролирующих органов его отличает возможность упреждать различные нарушения законодательства и прав человека, а в случае их выявления – незамедлительно устранять, не доводя дело до прокурорского или судебного вмешательства, обращения граждан в международные правозащитные организации.

Создание вертикали ведомственного контроля позволяет эффективнее решать возложенную на Министерство юстиции задачу укрепления законности и защиты прав человека в УИС. И хотя с начала создания структуры по осуществлению ведомственного контроля прошло немногим более года, нашим опытом уже заинтересовался Совет Европы.

Одновременно с организационными мероприятиями проводилась работа по проверке соблюдения законности и прав человека непосредственно в учреждениях, рассматривались обращения граждан и осужденных, принимались меры по устранению выявленных нарушений.

Только управлением центрального аппарата министерства осуществлено свыше 30 выездов в подразделения УИС, связанных с восстановлением прав и законных интересов лиц,



лишенных свободы, в том числе по чрезвычайным происшествиям в учреждениях Москвы, Московской и Ульяновской областей. Состоявшиеся более чем в 300 учреждениях встречи с заключенными под стражу, осужденными и сотрудниками пенитенциарных учреждений позволили выявить «болевые» точки в системе, определить дальнейшие формы и методы реагирования на скрытые нарушения: отсутствие в некоторых СИЗО необходимого качества спальных мест, совместное размещение обвиняемых в тяжких преступлениях и преступлениях небольшой тяжести, произвольное сокращение срока прогулок, нарушение сроков отправки осужденных в исправительные колонии. Не все делается для привлечения осужденных к труду, получению общего и профессионального образования, обеспечения их необходимым лечением. Не всегда дается должная правовая оценка случаям бытового травматизма среди отбывающих уголовное наказание, а виновные в нанесении травм не устанавливаются и к ответственности не привлекаются. С грубыми ошибками оформляются документы на водворение в штрафные изоляторы и ПКТ, имеет место формализм при рассмотрении жалоб граждан, что обуславливает их повторное обращение в вышестоящие государственные структуры. Устарело и требует замены медицинское оборудование в учреждениях, не хватает медицинских препаратов и медикаментов, что сдерживает борьбу с туберкулезом, ВИЧ-инфекцией.

Создавая такое подразделение для решения главной задачи – изменения социального облика уголовно-исполнительной системы, сегодня можно констатировать определенные успехи в области защиты прав и законных интересов осужденных и заключенных под стражу.

Несомненно, ведомственный контроль должен способствовать укреплению законности, а также гарантий соблюдения прав человека в деятельности УИС.

Защищая права лиц, взятых под стражу, и осужденных, мы стремимся больше внимания уделять персоналу УИС, работающему в тяжелейших условиях.

Мы будем и впредь активно искать оптимальные пути улучшения контроля за соблюдением законности и прав человека при исполнении наказаний, улучшения условий труда и быта сотрудников УИС.