

## ПРАВО

УДК 34.342

ББК 60

Д 64

ФГУ ВПО «Владимирский юридический институт Федеральной службы исполнения наказаний»

**Долотова Валентина Валерьевна**e-mail: [v.v.dolotova@mail.ru](mailto:v.v.dolotova@mail.ru)

### ПОНЯТИЕ ТЕХНОЛОГИИ ПРАВОВЫХ АКТОВ В УИС И НЕКОТОРЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ ЕЕ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ

В статье автор анализирует технологию правовых актов и ее совершенствование в целях повышения эффективности деятельности уголовно-исполнительной системы. В ходе проведенного анализа автор выявил специфические черты технологии правовых актов, отличающие ее от технологии деятельности, а также предложил направления совершенствования технологии правовых актов, издаваемых в уголовно-исполнительной системе.

**Dolotova V.V.**e-mail: [v.v.dolotova@mail.ru](mailto:v.v.dolotova@mail.ru)

### CONCEPT OF TECHNOLOGY OF LEGAL ACTS OF CRIMINALLY-EXECUTIVE SYSTEM AND SOME DIRECTIONS OF ITS PERFECTION

In article the author analyzes technology of legal acts and its perfection with a view of increase of efficiency of activity of criminally-executive system. During the spent analysis the author has revealed peculiar features of technology of the legal acts, distinguishing it from technology of activity, and also has offered directions of perfection of technology of the legal acts published in criminally-executive system.

**Ключевые слова:** юридическая технология, уголовно-исполнительная система, правовой акт, антикоррупционная экспертиза, правовая система, технико-юридический инструментарий.

**Key words:** legal technology, criminally-executive system, the legal act, anticorruption examination, legal system, tehniko-legal toolkit.

Понятие технологии правовых актов в УИС и некоторые направления ее совершенствования

Изучение юридической технологии в целом и ее отдельных видов является важным направлением научных исследований. Всесторонний анализ технологии правовых актов и ее совершенствование позволяет повысить эффективность юридической деятельности.

Кардинальные преобразования в уголовно-исполнительной системе непосредственно выражаются в изменении технологии ее деятельности. В связи с этим, изучение юридической технологии актуально, как в теоретическом, так и в практическом отношении.

М.Я. Виленский отмечает, что понятие «технология» прочно вошло в общественное сознание во второй половине XX века и стало своеобразным ориентиром научного и практического мышления. Его регулятивное воздействие заключается в том, что оно побуждает исследователей и практиков во всех сферах человеческой деятельности: 1) мобилизовать лучшие достижения науки и опыта, чтобы гарантировать получение требуемого результата; 2) строить деятельность на интенсивной, т.е. максимально научной, а не на экстенсивной основе, ведущей к неоправданным затратам сил, времени и ресурсов [1, 7]. В современной юридической литературе представления о юридической технологии весьма разнообразны. К примеру, философскую интерпретацию технологии предлагает А.К. Черненко. Автор пишет, что правовая технология есть метод конструирования устойчивой правовой системы [2, 25].

Юридическая технология может пониматься ограничительно, в более узком смысле. В частности, Н.А. Власенко определяет ее, как порядок применения и использования методов и приемов по подготовке и принятию юридического решения (акта), под которым в широком смысле понимается итог, результат юридической деятельности [3, 7-8].

Более точная интерпретация юридической технологии, на наш взгляд, была предложена В.М. Барановым. Ученый отмечает, что юридическая технология – это совокупность принципов, приемов, процедур формирования и реализации всех видов юридической практики, образующих своего рода «правовую техносферу», состояние которой определяется достигнутым уровнем экономического, политического, технического и культурного развития конкретного государства. Юридическая технология — не только совокупность, но и последовательность способов целенаправленного преобразования социально значимой информации в новый эффективно действующий правовой акт [4, 13].

При определении технологии необходимо учитывать ее многоаспектность. Заслуживает внимания позиция В.Н. Карташова, который различает два смысла: во-первых, технология – это процесс подготовки, оформления и обнародования разнообразных правовых решений. А, во-вторых, - это наука, система знаний о средствах, способах и методах наиболее эффективной и планомерной юридической практики. В целом разделяя позицию В.Н. Карташова, следует отметить, что технология – это скорее всего не сама наука, а ее результат – и, прежде всего, теоретическая модель определенной деятельности.

Таким образом, технология может пониматься в идеальном (теоретическая модель определенной деятельности) и материальном смысле (непосредственно сама деятельность).

На наш взгляд, в понятии «юридическая технология» следует различать два взаимосвязанных уровня: 1) «нормативный» - представляет собой систему научно обоснованных предложений, рекомендаций, норм и требований, соблюдение которых обеспечивает получение оптимальных результатов в той или иной юридической деятельности; 2) «функциональный» - непосредственно сами действия и операции, совершаемые в определенном порядке, с использованием необходимых средств и ресурсов. Иными словами, - это определенные правовые процедуры.

Кроме того, необходимо различать технологию деятельности и технологию правовых актов. «Технология деятельности» является более широким понятием. Она характеризует основные виды деятельности, применительно к уголовно-исполнительной системе, это: управление УИС; воспитательная работа; обеспечение режима и охраны осужденных; обеспечение прав и свобод человека в УИС (как осужденных, так и сотрудников). Технология деятельности, как правило, включает в себя технологию правовых актов.

В отличие от технологии деятельности, «технология правового акта» – менее «масштабна». Следует отметить, что каждому виду правового акта соответствует своя специфическая технология. Например, технология постановления о переводе осужденного в строгие условия содержания отличается от технологии постановления о передвижении осужденного без конвоя или сопровождения за пределами исправительного учреждения, – в данных примерах отличаются «технологические стандарты» и процедуры принятия соответствующих правовых актов. Кроме того, содержание и структура технологии зависит от природы правовых актов (вербальные, конклюдентные, документарные).

Наиболее общими признаками технологии правовых актов являются следующие. Во-первых, это особый вид юридической деятельности, целью которого является издание правовых актов. Во-вторых, законодательная и иная нормативная регламентация, т.е. в качестве норм-требований к осуществлению этой деятельности выступают не только юридические нормы, но и научные рекомендации, обеспечивающие рациональность и оптимальность совершения отдельных технологических действий. В-третьих, соблюдение технологии является гарантией издания качественных, совершенных в технико-юридическом отношении правовых актов.

Представляется возможным определить технологию правовых актов в УИС, как законодательно и нормативно регламентированную, ресурсообеспеченную деятельность органов и учреждений УИС по подготовке, оформлению и принятию правовых актов, обеспечивающая высокое их качество и технико-юридический уровень совершенства.

Общая модель структуры технологии правового акта-документа, на наш взгляд, включает:

- способы выработки и принятия правовой позиции (управленческого решения), которая содержится в правовом акте;
- технико-юридический инструментарий – средства, приемы, правила юридической техники оформления правового акта;
- правовая процедура подготовки и оформления правового акта.

Технология правовых актов должна постоянно совершенствоваться. Она не может оставаться неизменной. Средства и способы развития и оптимизации технологии могут быть различными. Считаем возможным говорить о выделении двух уровней технико-технологического совершенствования правовых актов: стратегический и тактический.

К стратегическому уровню следует относить такие направления, которые находятся в кондициональной детерминационной связи с качеством правовых актов. И частности, считаем возможным выделить:

Совершенствование правовой политики.

Принципы правовой политики определяют общую стратегию развития законодательства, а соответственно и, совершенствование технологии правовых актов. Именно технология подготовки, принятия правовых актов в наибольшей степени зависит от изменения уголовной и уголовно-исполнительной политики. Так, импульсом для кардинального реформирования УИС стало заседание президиума Государственного совета «О состоянии уголовно-исполнительной системы Российской Федерации» 11 февраля 2009 г. в городе Вологда, на котором Президентом России Д.А. Медведевым были высказаны новые идеи и принципы развития УИС. Успешная реализация основополагающих принципов правовой политики обеспечивает развитие и совершенствование технологии правовых актов. Подчеркнем, что преобразование УИС в соответствии с Концепцией развития до 2020 года кардинально изменит всю систему правовых актов, процедуры их издания и критерии эффективности.

Совершенствование законодательства.

Качественное законодательство является фундаментальной основой эффективности юридической деятельности и правовых актов, поэтому работа по совершенствованию законодательства должна осуществляться непрерывно. Хотелось бы обратить внимание на некоторые проблемы в сфере правового регулирования нормотворческой деятельности ФСИН России.

В настоящее время существует расхождение в перечне нормативных правовых актов. В Постановлении Правительства РФ от 13.08.1997 г. № 1009 «Об утверждении правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации» [5], закрепляются следующие виды: постановления, указы, распоряжения, правила, инструкции и положения. А в Приказе ФСИН России от 18.08.2005 г. № 718 «О правовом обеспечении деятельности ФСИН» [6] несколько иной перечень: указы, распоряжения, правила, инструкции, наставления и положения. Как видно, в перечне Приказа ФСИН России исчез такой вид нормативного правового акта, как постановление, зато появился новый – наставление. Считаем, что Приказ ФСИН России должен строго соответствовать Постановлению Правительства РФ. Кроме того, серьезной проблемой является отсутствие однозначной границы в предмете регулирования правовых актов. Представляется очевидным, что предмет правового регулирования правового акта должен быть четко определен. Однако ни в Постановлении Правительства РФ, ни в Приказе Минюста России [7], не удастся найти разъяснений по каким вопросам должен приниматься тот или иной нормативный правовой акт. Попытка определить сферу действия актов предпринята в Приказе ФСИН и в Инструкции по делопроизводству в ФСИН [8].

Однако сфера действия каждого акта сформулирована с использованием достаточно абстрактных и обтекаемых формулировок, допускающих различное толкование.

К стратегическому уровню совершенствования правовых актов, издаваемых в УИС следует также отнести развитие сети ведомственных образовательных учреждений и образовательных программ высшего профессионального образования.

Навыки разработки и оформления правовых актов – важное качество профессионализма сотрудников УИС. Эти качества должны развиваться с помощью спецкурса. В этой связи представляется объективно необходимым внедрение в образовательные программы образовательных учреждений ФСИН России спецкурса «Юридическая техника правовых актов, издаваемых в УИС». Этот спецкурс обеспечит развитие профессиональных компетенций выпускников в нормотворческой и правоприменительной деятельности.

Если стратегический уровень создает благоприятные условия для повышения эффективности правовых актов, то тактический уровень отражает систему конкретных мероприятий, которые образуют следующие основные направления:

- компьютеризация деятельности и документооборота.

Ярким примером может служить внедрение программного средства «Дневники индивидуальной воспитательной работы с осужденными». Это программное средство разработано с помощью передовой технологии NET Framework и поддерживает обмен данными с единым автоматизированным комплексом учета спецконтингента (АКУС). Благодаря этому нововведению вся информация по воспитательной работе с осужденным теперь хранится в электронной форме на сервере, а не в бумажном варианте [9].

- проведение правовых экспериментов с целью внедрения в деятельность учреждений УИС современных технических средств. Заслуживающим внимания является опыт ГУФСИН России по Красноярскому краю в части использования видеодомофонов, а также системы биометрической регистрации осужденных [10].

- повышение эффективности служебной подготовки.

Важным направлением является совершенствование тематики служебной подготовки. В настоящее время примерный перечень тем по служебной подготовке определен в Информационном письме ФСИН России от 26.11.2010 г. № 10/7/6 – 134 (э). К сожалению в этом перечне отсутствуют темы, посвященные технике и технологии разработки и принятия правовых актов. Считаем, что включение специально ориентированных тем, позволит избежать ошибок при подготовке и оформлении документов.

- совершенствование содержания и структуры информационных обзоров, направляемых ФСИН в ИУ. Следует отметить, что до настоящего времени в Информационных обзорах не уделялось внимания технико-юридическим проблемам разработки правовых актов. Вместе с тем, обобщение опыта издания локальных актов, правоприменительных актов, практики ведения

договорной работы – имело бы огромное значение и большой положительный эффект для совершенствования деятельности ИУ.

В числе направлений совершенствования технологии правовых актов, издаваемых в УИС следует также отнести:

- развитие антикоррупционной экспертизы (она должна осуществляться не только в отношении нормативных правовых, но и правоприменительных актов), совершенствование ведомственного, межведомственного и общественного контроля за изданием правовых актов.

В заключении отметим, что проблемы понятия и содержания технологии правовых актов должны являться объектом пристального внимания и широкой научной дискуссии. Многие вопросы нуждаются в дополнительном научном осмыслении. Развитие теории технологии правовых актов может дать ощутимые результаты как для юридической науки, так практики.

#### Библиография:

2. Виленский М.Я. Технологи профессионально-ориентированного обучения в высшей школе: учебное пособие / М.Я. Виленский, П.И. Образцов, А.И. Уман. – М.: Педагогическое общество России, 2004.
3. Черненко А.К. Философия права. – Новосибирск, 1997.
4. Власенко Н.А. Законодательная технология: теория, опыт, правила. – Иркутск, 2001.
5. Баранов В.М. Предисловие // Проблемы юридической техники: Сборник статей. Н.Новгород. 2000.
6. Собрание законодательства РФ. 1997. № 33. Ст. 3895.
7. Ведомости уголовно-исполнительной системы. 2006. № 2.
8. Приказ Минюста России от 04.05.2007 г. № 88 «Об утверждении разъяснений о применении правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации» // Российская газета. 24 мая 2007 г.
9. Приказ Министерства юстиции РФ от 16.09.2007 г. № 166 «Об утверждении Инструкции по делопроизводству в Федеральной службе исполнения наказаний».
10. Электронный паспорт есть у каждого осужденного // <http://www.fsin.su/news/>
11. Красноярцы поделились опытом работы по обеспечению безопасности пенитенциарных учреждений // <http://www.fsin.su/news/>

## ПРАВО

УДК 34.342

ББК 60

Е 713

ФГУ ВПО «Владимирский юридический институт Федеральной службы исполнения наказаний»

**Ерин Дмитрий Александрович**

Адрес: 600017, г. Владимир, ул. Мира, д.17, кв.58, тел. +7 4922 334681

#### ВЕДОМСТВЕННАЯ (КУРОРТНАЯ) МИЛИЦИЯ: ОСОБЕННОСТИ ОРГАНИЗАЦИИ И ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В ПЕРИОД ВТОРОЙ ПОЛОВИНЫ 20-Х ГГ. XX ВЕКА В РСФСР

Статья посвящена исследованию становления ведомственной милиции в РСФСР в период с 1924-1928гг. В ней раскрывается место курортной милиции в структуре ведомственной милиции, а также особенности организационно - правового регулирования становления и деятельности курортной милиции.

**Erin D.A.**

Address: 600017, Russian Federation, Vladimir. Mir.Street, 17-58, phone +7 4922 334681

#### DEPARTMENTAL (RESORT) MILITIA: FEATURES OF THE ORGANIZATION AND ACTIVITY IN SECOND HALF 20 TH OF THE XX-TH CENTURY IN RSFSR

Article is devoted research of formation of departmental militia in RSFSR during the period with 1924-1928rr. In it the place of resort militia in structure of departmental militia, and also feature organizational - legal regulation of formation and activity of resort militia reveals.

**Ключевые слова:** история отечественного государства и права, история органов внутренних дел, милиция РСФСР, ведомственная милиция, курортная милиция, правовое регулирование.

**Key words:** history of the Russian state and the right, history of law-enforcement bodies, militia of the Soviet Russia, departmental militia, resort militia, legal regulation.

Ведомственная (курортная) милиция: особенности организации и деятельности в период второй половины 20-х гг. XX века в РСФСР.

Вторая половина 20-х годов XX века, характеризовалась достаточно высокими темпами экономического развития Советского государства. Политика руководства страны, направленная на развитие капиталистических отношений в РСФСР обеспечила не только рост промышленности и торговли, но и создала предпосылки к развитию санаторно-курортного сектора экономики.

Кроме того, советское правительство, декларируя право трудящихся социалистического государства на отдых, брало на себя обеспечение организации достойных условий для отдыха и лечения всех категорий граждан РСФСР нуждающихся в этом.

В условиях НЭПа большевики пошли по пути использования инфраструктуры традиционных курортных зон отдыха и лечения, оставшихся в наследство от царского правительства. К которым относились курорты Крыма, Черноморского побережья Северного Кавказа и район Кавказских Минеральных вод.