

ЕС обладает законодательными полномочиями. Реализуются они в лице прежде всего Европейского парламента и Совета ЕС, для которых правотворчество выступает в качестве основного направления деятельности (законодательная функция). К законодательным актам Европейского союза отнесены только те юридически обязательные документы (регламенты, директивы и решения), которые принимаются законодательными институтами на европейском уровне посредством законодательной процедуры.

Положения договора о функционировании Европейского союза предусматривают исключительную компетенцию ЕС, совместную и координирующую (дополнительную) компетенцию. В контексте рассматриваемой проблематики интерес представляют исключительная и совместная.

Статья 3 договора предусматривает, что ЕС располагает исключительной компетенцией в следующих сферах: таможенный союз; установление правил конкуренции, необходимых для функционирования внутреннего рынка; денежная политика в отношении государств-членов, денежной единицей которых является евро; сохранение морских биологических ресурсов в рамках общей политики в отношении рыболовства; общая торговая политика.

Союз также располагает исключительной компетенцией по заключению международных соглашений, когда такое заключение предусмотрено законодательными актами ЕС, когда оно необходимо, чтобы обеспечить ЕС возможность реализовать свою внутреннюю компетенцию, или в той мере, в какой оно способно затрагивать общие правила или изменять их действие. Решения по вопросам исключительной компетенции принимаются только органами ЕС.

Из ст. 2 договора следует, что, когда договоры предоставляют ЕС исключительную компетенцию в определенной сфере, только ЕС может законодательствовать и принимать юридически обязательные акты; государства-члены не могут сами осуществлять подобные действия, кроме как в случае, если они уполномочены на это ЕС, или в целях претворения в жизнь актов ЕС.

Статьей 4 договора определены сферы совместной компетенции ЕС и государств-членов. К ним относятся внутренний рынок, окружающая среда, защита потребителей и т. д.

Когда договоры предоставляют ЕС совместную с государствами-членами компетенцию в определенной сфере, и ЕС, и государства-члены могут законодательствовать и принимать юридически обязательные акты в данной сфере. Государства-члены осуществляют свою компетенцию в той мере, в какой ЕС не воспользовался своей компетенцией. Государства-члены вновь осуществляют свою компетенцию в той мере, в какой ЕС решил прекратить осуществление своей компетенции.

Вышеизложенное позволяет сделать следующие выводы.

ЕС в своей структуре имеет институты с законодательными полномочиями. Введение единой валюты евро, формирование внутреннего рынка, создание шенгенской зоны и другие интеграционные процессы побудили государства, являющиеся членами ЕС, к постепенному расширению его компетенции путем внесения изменений и дополнений в учредительные документы. Несмотря на то что они являются суверенными, наднациональные органы ЕС принимают юридически обязательные акты, как требующие имплементации, так и прямого действия.

Из положений ст. 2 Договора о функционировании ЕС следует, что государства-участники не могут осуществлять правовое регулирование отдельных сфер общественных отношений по своему усмотрению, поскольку они относятся к исключительной компетенции ЕС. В рамках совместной компетенции государства-участники осуществляют свою компетенцию в той мере, в какой ЕС не воспользовался своей компетенцией.

Изложенное позволяет поставить под сомнение наличие в полной мере у государств-участников ЕС такого признака государственного суверенитета, как верховенство национального законодательства на своей территории.

Исходя из того, что сферы интеграции в рамках ЕС постепенно расширяются, а также расширяется компетенция ЕС, можно предположить, что при длительном существовании рассматриваемой международной организации государства-участники будут еще более ограничены в правовом регулировании на собственной территории.

УДК 343.8

*И.В. Мальшева*

## **ЕДИНСТВО УГОЛОВНО-ИСПОЛНИТЕЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА В УСЛОВИЯХ РЕФОРМИРОВАНИЯ ПЕНИТЕНЦИАРНОЙ СИСТЕМЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

Для современного мира характерны постоянное усложнение социальных систем; частая сменяемость ориентиров в производстве, сфере услуг, государственном управлении, детерминированная политическими и социально-экономическими изменениями; неустойчивость международных договоренностей; иные признаки, отражающие отсутствие стабильности. Все это проявляется во всех сферах жизни общества. Уголовно-исполнительная система как часть правоохранительной системы обеспечивает внутреннюю безопасность государства. Стабильность ее существования и развития имеет особую значимость. В этих условиях право выступает, пожалуй, основой поддержания устойчивости и упорядоченности отношений в сфере исполнения уголовных наказаний.

Для поддержания стабильности уголовно-исполнительной системы необходимо устойчивое, целостное законодательство. Однако проведенный анализ демонстрирует ряд системных проблем. Уголовно-исполнительный кодекс РФ действует с 1997 г., за период его действия в него внесено огромное количество изменений 88 федеральными законами. В не менее значимый для уголовно-исполнительной системы Закон РФ от 21 июля 1993 г. № 5473-1 «Об учреждениях и органах, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы» были внесены изменения 35 законами. Безусловно, такое

количество внесенных изменений не способствует эффективности реализации положений законов, внутренней согласованности законодательства не только на уровне федеральных законов, но и на уровне подзаконных нормативных правовых актов. В 2010 г. распоряжением Правительства РФ от 14 октября 2010 г. № 1772-р была утверждена Концепция развития уголовно-исполнительной системы Российской Федерации до 2020 года (далее – Концепция развития УИС). Этот правовой документ фактически определил основные направления развития уголовно-исполнительной системы на 10 лет. Сегодня ученые-пенитенциаристы, анализируя положения Концепции развития УИС, небезосновательно критично оценивают отдельные ее положения и документ в целом. Говоря о системе уголовно-исполнительного законодательства, необходимо отметить также один из самых долгожданных законов – Федеральный закон от 19 июля 2018 г. № 197-ФЗ «О службе в уголовно-исполнительной системе Российской Федерации».

Анализ базовых нормативных правовых актов демонстрирует отсутствие плановости развития уголовно-исполнительного законодательства в Российской Федерации. Указанные выше законы являются базовыми для уголовно-исполнительной системы, некоторые явно устарели. Стоит отметить, что система законов гораздо обширнее, а с учетом подзаконных нормативных правовых актов уголовно-исполнительное законодательство, пожалуй, составляет довольно объемную систему в несколько сотен нормативных правовых актов. При этом основополагающие акты выступают неким ориентиром, содержат принципиальные положения для актов низшей юридической силы; внутренняя их несогласованность приводит в целом к проблемам правового регулирования в сфере исполнения уголовных наказаний: функциональной неопределенности отдельных подразделений органов и учреждений уголовно-исполнительной системы, отсутствию ясности при взаимодействии учреждений и органов уголовно-исполнительной системы с иными органами исполнительной власти и органами местного самоуправления, излишней гуманности при исполнении уголовных наказаний и т. д.

Более 10 лет в науке поднимается вопрос о необходимости создания нового уголовно-исполнительного кодекса, который бы отвечал современным внутригосударственным и международным тенденциям исполнения уголовных наказаний. Логичной и обоснованной выглядит позиция о необходимости реформирования уголовного, уголовно-процессуального и уголовно-исполнительного законодательства совместно. Однако, как показывает практика, реформы одной отрасли уголовно-исполнительного законодательства (сохранение единства законодательства и проведение одновременно в течение незначительного периода) довольно проблематичны, практически невозможны. А одновременно изменить законодательство пусть и близких по характеру общественных отношений, но нескольких отраслей законодательства видится еще менее реалистичным.

Для современных социальных систем в целом отсутствие стабильности становится характерной чертой: новые технологии, новации в системах и методах организации служб и управления ими – все это не способствует организационной, технической устойчивости. В таких условиях важным видится сохранение единства целей, задач и принципов уголовно-исполнительного законодательства. Однако те изменения законодательства, которые реализованы за последние 10 лет, не отражают осознание обеспечения целостности, единства законодательства. Убеждены, принятие нового уголовно-исполнительного кодекса или внесение изменений в действующие законы не будут эффективными без планирования изменений уголовно-исполнительного законодательства и понимания единства целей, задач и принципов.

С общетеоретической точки зрения единство уголовно-исполнительного законодательства может быть обеспечено только лишь планированием изменения законодательства в соответствии с обозначенными целями и задачами. Концепция развития УИС при всех спорных позициях в отношении статуса данного правового акта, его сущности и реализуемости обладает значимыми достоинствами с точки зрения перспективности и плановости развития уголовно-исполнительных отношений. Именно Концепция развития УИС может выступить тем правовым актом, который способен не только определить особенности развития институтов уголовно-исполнительного права на конкретный период, но и способствовать систематизации уголовно-исполнительного законодательства, а также утверждению плана развития законодательства в сфере исполнения уголовных наказаний в соответствии с заявленными Концепцией целями и задачами. При этом важным видится выделение отдельного раздела, посвященного планированию изменений уголовно-исполнительного законодательства.

Таким образом, можно констатировать, что уголовно-исполнительное законодательство Российской Федерации не отвечает принципам единства и согласованности, что не позволяет достигнуть поставленных при реформировании уголовно-исполнительных отношений целей и задач. Считаем необходимым планирование изменений уголовно-исполнительного законодательства. Видим возможным это осуществить в форме такого правового акта, как Концепция развития уголовно-исполнительной системы Российской Федерации.

УДК 651.81

*А.И. Мурашко*

## **ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ СОЗДАНИЯ ЖЕЛЕЗНОДОРОЖНОЙ МИЛИЦИИ СОВЕТСКОГО ГОСУДАРСТВА**

Сложная криминогенная обстановка, сложившаяся в непростой период становления советского государства в условиях реализации политики военного коммунизма, гражданской войны, иностранной военной интервенции, требовала от советского руководства принятия организационно-правовых мер по обеспечению общественной безопасности и правопорядка, противодействию преступности на объектах железнодорожного транспорта. С данными аспектами было связано решение советского руководства о создании железнодорожной милиции.

На заседании СНК РСФСР 6 февраля 1919 г. был рассмотрен проект декрета «Об организации железнодорожной милиции», внесенный НКВД. 8 февраля СНК постановил передать проект в Президиум ВЦИК и созданную им комиссию. На за-