

ФЕДЕРАЛЬНАЯ СЛУЖБА ИСПОЛНЕНИЯ НАКАЗАНИЙ
Федеральное казенное образовательное учреждение высшего образования
«Самарский юридический институт Федеральной службы исполнения наказаний»
Юридический факультет
Кафедра государственно-правовых дисциплин

ВЫПУСКНАЯ КВАЛИФИКАЦИОННАЯ РАБОТА

Тема: **Контрольно-надзорная деятельность в практике подразделений охраны и конвоирования органов и учреждений уголовно-исполнительной системы**

Выполнил:
слушатель 661 группы 6 курса
прапорщик внутренней службы
Крючков Андрей Сергеевич

Научный руководитель:
заместитель начальника кафедры
государственно-правовых дисциплин
кандидат юридических наук
Малолеткина Наталья Сергеевна

Рецензент:
заместитель начальника ФКУ
ИК-10 УФСИН России по
Самарской области
майор внутренней службы
Топчий Алексей Иванович

Решение начальника кафедры о допуске к защите

Дата защиты 01.07.2021

Оценка

допущена
3/удов

Самара
2021

Оглавление

Введение.....	3
ГЛАВА 1. ПОНЯТИЕ И ЮРИДИЧЕСКАЯ ПРИРОДА КОНТРОЛЯ И НАДЗОРА В УГОЛОВНО-ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ СИСТЕМЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ.....	6
1.1. Понятие и сущность контроля и надзора в уголовно-исполнительной системе Российской Федерации.....	6
1.2. Классификация видов контрольно-надзорной деятельности в уголовно-исполнительной системе Российской Федерации.....	19
ГЛАВА 2. КОНТРОЛЬНО-НАДЗОРНАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ В ПРАКТИКЕ ПОДРАЗДЕЛЕНИЙ ОХРАНЫ И КОНВОИРОВАНИЯ ОРГАНОВ И УЧРЕЖДЕНИЙ УГОЛОВНО-ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ СИСТЕМЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ.....	32
2.1. Особенности контрольно-надзорной деятельности в практике подразделений охраны и конвоирования уголовно-исполнительной системы Российской Федерации.....	32
2.2. Особенности осуществления контроля и надзора учреждениями уголовно-исполнительной системы Российской Федерации.....	40
Заключение.....	52
Библиографический список	55

Введение

Актуальность темы. Значимость контроля и надзора в современном мире переоценить невозможно, они пронизывают все сферы общественной жизни, предупреждая нарушения социальных норм. Роль контроля и надзора как функции управления и вида юридической деятельности достаточно высока; в последние десятилетия в литературе ведётся научная дискуссия по проблеме выделения, наряду с законодательной, исполнительной, судебной, также и властно-контрольной ветви власти.

Как отметил Президент РФ В.В. Путин в ежегодном Послании Федеральному собранию РФ отметил, что необходимо серьёзно пересмотреть правовую базу контрольно-надзорной деятельности, в связи с чем с 1 января 2021 г. он предложил прекратить действие всех нормативных актов, существующих в настоящее время в сфере контроля, надзора, и обновить нормативную базу.

В системе правоохранительных органов одним из самых контролируемых является федеральный орган исполнительной власти – Федеральная служба исполнения наказаний (далее – ФСИН) России, осуществляющий правоприменительные функции, функции по контролю и надзору в сфере исполнения уголовных наказаний, за практикой подразделений охраны и конвоирования органов и учреждений уголовно-исполнительной системы (далее – УИС). Столь пристальное внимание со стороны контролируемых органов к данной службе, как отмечается в Концепции федеральной целевой программы «Развитие уголовно-исполнительной системы (2017-2025 годы)», обусловлено тем, что в настоящее время в её деятельности имеются проблемы, связанные с обеспечением прав, свобод и законных интересов подозреваемых, обвиняемых и осужденных, носящие системный характер.

Объектом исследования выступают общественные отношения, в сфере контрольно-надзорной деятельности в практике подразделений охраны и конвоирования органов и учреждений уголовно-исполнительной системы

Предметом исследования являются нормы уголовно-исполнительного законодательства, регламентирующие контрольно-надзорную деятельность в практике подразделений охраны и конвоирования органов и учреждений уголовно-исполнительной системы.

Цель исследования состоит в изучении контрольно-надзорной деятельности, осуществляемой в подразделениях охраны и конвоирования органов и учреждений уголовно-исполнительной системы.

Поставленная цель исследования обусловлена решением следующих **задач**:

- определить понятие и сущность контроля и надзора в уголовно-исполнительной системе Российской Федерации;
- рассмотреть классификация видов контрольно-надзорной деятельности в уголовно-исполнительной системе Российской Федерации;
- описать понятие контрольно-надзорной деятельности учреждений уголовно-исполнительной системы и её классификация;
- изучить особенности контрольно-надзорной деятельности в практике подразделений охраны и конвоирования уголовно-исполнительной системы российской Федерации;
- выявить особенности осуществления контроля и надзора учреждениями уголовно-исполнительной системы Российской Федерации.

Методы исследования. В работе использовались такие, как:

- общенаучный метод (системный и логический подход, статистический, структурно-функциональный), который позволил выявить основные тенденции и закономерности развития изучаемого объекта;
- частнонаучный метод (формально-юридический, сравнительно-правовой), который дал возможность выявить и описать исследуемые явления, сопоставив их для выявления сходства и различия.

Теоретическая база исследования и степень научной разработанности темы. Основу теоретического обоснования проблемы контроля и надзора в практике подразделений охраны и конвоирования органов и учреждений уголовно-исполнительной системы внесли: А.И. Абатуров, А.С. Александров, О.В. Воронин, В.В. Геранин, Я.И. Гилинский, М.М. Горбунова, А.Я. Гришко, О.В. Гулина, Н.В. Жезлов, В.В. Ким, Н.П. Ковалёв, С.И. Курганов, В.Ф. Лелюх, А.С. Михлин, Е.В. Наумов, Н.В. Ольховик, Ю.В. Перрон, Л.Ф. Пертли, Т.П. Постовалова, А.М. Потапов, А.К. Романов, В.И. Селиверстов, И.Н. Смирнова, Б.Н. Спасенников, М.И. Сторожук, Ф.Р. Сундуков, П.В. Тепляшин, И.В. Упоров, Р.З. Усеев, Р.Н. Халилов, С.А. Хохрин, И.С. Цаплин, Э.А. Юнусов, В.Е. Южанин, О.Н. Яковлева и др.

Структура работы определена целью и задачами исследования. Работа состоит из введения, двух глав, объединенных четырьмя параграфами, заключения, библиографического списка.

ГЛАВА 1. ПОНЯТИЕ И ЮРИДИЧЕСКАЯ ПРИРОДА КОНТРОЛЯ И НАДЗОРА В УГОЛОВНО-ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ СИСТЕМЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

1.1. Понятие и сущность контроля и надзора в уголовно-исполнительной системе Российской Федерации

Правовые институты контроля и надзора имеют особое значение для уголовно-исполнительного права России, поскольку являются неотъемлемыми элементами системы гарантий соблюдения и реализации в пенитенциарной сфере как общеправовых принципов (законности, демократизма, гуманизма, справедливости), так и отраслевых, нашедших закрепление в Уголовно-исполнительном кодексе Российской Федерации¹ (равенства осужденных перед законом, дифференциации и индивидуализации исполнения наказаний, рационального применения мер принуждения, средств исправления осужденных и стимулирования их правопослушного поведения, соединения наказания с исправительным воздействием). Именно контроль и надзор за деятельностью учреждений и органов, исполняющих наказания, выступают гарантией обеспечения прав и свобод осужденных, что приобретает особую актуальность в условиях, наблюдаемых на современном этапе построения правового и социального государства тенденций гуманизации уголовно-исполнительного законодательства, его интеграции с аналогичными отраслями государств, имеющих развитые правовые системы.

Выявление сущности контроля и надзора в УИС предполагает уточнение рассматриваемых определений и правовых категорий, а также ответы на ряд вопросов: о необходимости разграничения понятий контроля и

¹ Уголовно-исполнительный кодекс Российской Федерации от 08 января 1997 г. № 1-ФЗ (в ред. от 26.05.2021) [Электронный ресурс] // Официальный интернет-портал правовой информации (www.pravo.gov.ru) 28 мая 2021 г.

надзора, их соотношении, об особенностях контроля и надзора в пенитенциарной сфере как разновидностях государственного и общественного контроля.

В современном английском языке «control» воспринимается в нескольких смыслах: руководство, управление, господство, насилие, власть. Во французском языке слово «contrôle», от «contrerôle» в буквальном переводе также трактуется как «список, ведущийся в двух экземплярах»², «реестр, ведомость, книга доходов и расходов, которые ведутся двумя лицами».

Понятие «контроль» используется в различных социально-гуманитарных науках и наполняется конкретным смыслом в контексте предмета этих наук. Определение категории «контроль» применительно к предмету данного исследования предполагает выявление различий ее трактовок в социологии и юриспруденции (теории права и государства, конституционном, уголовном, уголовно-исполнительном праве, криминологии, гражданском, административном праве и т.д.), что предопределяется многозначностью и междисциплинарностью данной категории.

В УИС РФ контроль трактуется как система наблюдения и проверки соответствия деятельности учреждений и органов, исполняющих наказания, требованиям законодательства и иных нормативно-правовых актов³. Некоторые авторы дополняют определение указанием на цель осуществления контрольной деятельности, заключающейся в выявлении и устранении имеющихся нарушений и их предупреждении в будущем⁴.

В специальной юридической литературе можно встретить и иные определения контроля. Например, М.И. Сторожук трактует контроль за

² Ожегов С.И. Большая советская энциклопедия. – М, 1973. – Т. 13. – С. 70.

³ Бриллиантов А.В., Курганов С.И. Уголовно-исполнительное право РФ. – М.: Велби; Проспект, 2007. – С. 140.

⁴ Уголовно-исполнительное право / под ред. В.И. Селиверстова. – М.: Юриспруденция, 2002. – С. 164.

исполнением и отбыванием наказаний как «деятельность соответствующих субъектов, определенных уголовно-исполнительным законодательством, по соблюдению законодательства в сфере исполнения наказаний, принимающих решения, как правило, рекомендательного характера»⁵. Таким определением, во-первых, проводится конкретизация субъектного состава, занимающегося данным видом деятельности, т.е. выделяется признак обязательного наличия законодательно закрепленных на то полномочий, во-вторых, обозначается степень обязательности принимаемых по результатам контрольных проверок актов – содержащиеся в них предписания носят рекомендательный характер для их адресатов. Следует отметить, что именно последний признак рассматривается автором в качестве критерия разграничения категорий «контроль» и «надзор», что более подробно будет проанализировано ниже. Выделение же первого признака представляется весьма своевременным и актуальным в условиях наличия в действующем уголовно-исполнительном законодательстве коллизий в сфере определения состава уполномоченных участников контроля за деятельностью учреждений и органов, исполняющих наказания.

Некоторые авторы обращают внимание на необходимость учитывать в определениях такие немаловажные характеристики контрольной деятельности, как постоянство и систематичность. Исходя из этого, ими предлагается рассматривать контроль как «комплексную структурированную деятельность специально уполномоченных субъектов уголовно-исполнительных правоотношений, обладающую собственным инструментарием, осуществляемую на постоянной, непрерывной основе и направленную на оценку качественного выполнения инспектируемыми объектами законных предписаний с целью оказания методической и практической помощи в устранении выявленных недостатков, а также с

⁵ Сторожук М.И. Понятия контроля и надзора в уголовно-исполнительном праве // Уголовно-исполнительное право. – 2011. – № 2. – С. 46.

целью определения наиболее эффективных и перспективных направлений деятельности отечественной пенитенциарной системы»⁶.

В рассмотренных определениях следует обратить внимание на обозначение предмета контроля – соблюдение либо только законодательства, либо законодательства и иных нормативных правовых актов. Однако, как известно, статья 15 Конституции Российской Федерации признает в качестве составной части отечественной правовой системы общепризнанные принципы и нормы международного права. Пенитенциарная сфера в данном случае не является исключением, что подтверждается содержанием ст. 3 УИК РФ, устанавливающей в случае выявленных противоречий в положениях внутреннего законодательства и международных договоров России приоритет правил, содержащихся в международных договорах. Следовательно, как с теоретической, так и с практической точки зрения, понятие контроля в исследуемой сфере может стать более полным и объективно отражающим возможные на практике ситуации, если обозначаемый в определении предмет контроля дополнить соблюдением норм и принципов международных договоров, соответствующих конституционным интересам Российского государства, являющихся обязательными для Российской Федерации.

Таким образом, можно предложить следующее определение контроля в уголовно-исполнительной сфере: это целенаправленная и системная деятельность уполномоченных субъектов международного права, федеральных органов государственной власти и институтов гражданского общества по выявлению, устранению и предупреждению нарушений законов, иных нормативных правовых актов и международных договоров, органами и учреждениями, исполняющими уголовные наказания, осуществляемая в

⁶ Горбунова М.М. Контроль за деятельностью системы исполнения уголовных наказаний в России: анализ понятия // Вестник Владимирского юридического института. – 2015. – № 1 (34). – С. 10.

целях обеспечения защиты прав, свобод и законных интересов осужденных, сотрудников и персонала УИС.

Наряду с контролем, еще одной формой реализации властных полномочий государства по проверке и обеспечению исполнения обязательных предписаний, регулирующих общественные отношения в соответствующих сферах деятельности, выступает надзор.

Анализ справочно-энциклопедической литературы показывает, что в понятие «надзор» (слово русского происхождения) вкладывается везде практически одинаковое содержание. Так, в словаре В.И. Даля представлена следующая трактовка: от глагола надзирать – «надозреть над чем, за чем, иметь надзор, присмотр; насматривать, наблюдать, наглядывать...»⁷. Словарь русского языка С.И. Ожегова определяет надзор как «наблюдение с целью присмотра, проверки; группа лиц, орган для наблюдения за кем-нибудь, чем-нибудь, за соблюдением каких-нибудь правил»⁸.

В приведенных определениях, как и в случае с понятием «контроль», основными ключевыми категориями, используемыми для раскрытия сути надзора, выступают термины «наблюдение» и «проверка».

Характерной с точки зрения выявления отличительных черт надзора представляется интерпретация глагола «надзирать» по Толковому словарю Д.Н. Ушакова: «Заниматься наблюдением, присмотром, неся за это ответственность»⁹. Следовательно, субъект, занимающийся надзором, в отличие от контрольной деятельности, несет ответственность за свои действия и их результат.

В современной справочной литературе по социологии понятие «надзор» также напрямую связывается с деятельностью государства и

⁷ Даль В.И. Толковый словарь живого великорусского языка. – М., 1999. – Т. 2. – С. 153.

⁸ Ожегов С.И. Указ. соч. – С. 377.

⁹ Ушаков Д.Н. Большой толковый словарь русского языка. – М.: АСТ, 2009. – С. 480.

определяется как «контроль и связанные с ним прямые или косвенные формы наблюдения и управления за деятельностью граждан современным государством».

Однако некоторые авторы, определяя формы надзора, расширяют круг субъектов и относят к ним сыскные бюро, детективные агентства, полицейские участки, службу осведомителей, тюремных надзирателей, конвойные войска, суды, цензуру.

В юридической литературе надзор трактуется как «одна из форм деятельности государственных органов по обеспечению законности», тем самым исключительное, монопольное право осуществления надзорной деятельности закрепляется за органами государственной власти. Суть же такого рода действий сводится к созданию условий, гарантированию строгого и неукоснительного соблюдения требований закона поднадзорными субъектами права.

В административном праве надзор рассматривается, чаще всего, как «ограниченный, суженный контроль»¹⁰. При этом выделяется прокурорский, судебный и самый значительный по объему административный надзор, правом осуществления которого наделены государственные служащие.

В сфере исполнения наказаний надзор определяется как «деятельность специализированных органов и должностных лиц, определяемых законодательством, по соблюдению законодательства в сфере исполнения наказаний, принимающих конкретные меры по устранению его нарушений, обязательные для учреждений и органов, исполняющих наказания, и их должностных лиц»¹¹.

Однако не следует забывать о том, что в уголовно-исполнительной сфере объект надзора – пенитенциарная система – одновременно является и субъектом надзорной деятельности в отношении осужденных к уголовному

¹⁰ Разаренов Ф.С. О сущности и значении административного надзора в советском государственном управлении// Вопросы административного права на современном этапе. – М., 1963. – С. 70.

¹¹ Сторожук М.И. Указ. соч. – С. 45.

наказанию лиц, чем и объясняется выделение в научной литературе самостоятельного понятия «надзора в СИЗО и ИУ». Так, в справочном издании, предназначенном специально для сотрудников пенитенциарной системы, данный термин трактуется как «совокупность организационно-практических мероприятий (действий), состоящих в постоянном наблюдении и контроле за поведением лиц, содержащихся под стражей, и осужденных в местах их размещения, работы и учебы с целью: предупреждения и пресечения их противоправных действий; обеспечения правопорядка, законности и обеспечения изоляции; обеспечения безопасности персонала учреждений, лиц, содержащихся под стражей, осужденных и иных лиц».

Не вдаваясь в подробности раскрытия вопроса о смысловом значении, закрепляемом законодателем в понятиях «контроль» и «надзор» в различных областях правового регулирования, в силу его достаточно детальной изученности и освещенности в научной литературе, согласимся с практически единодушно поддерживаемой в научной среде точкой зрения о фактической синонимичности указанных терминов при их использовании в большинстве нормативных правовых актов. Достаточно часто встречаются различные варианты их сочетания, как правило, для определения контрольно-надзорных функций органов государства, содержащиеся в различных научных подходах.

Анализ обозначенной проблематики показывает, что и в доктрине не удаётся достичь полного взаимопонимания по содержанию и соотношению контроля и надзора в качестве как понятий, так и видов деятельности. В этом смысле можно выделить следующие основные подходы: рассматриваемые понятия а) являются во многом тождественными, б) каждое из них обозначает самостоятельный вид деятельности, в) надзор относится к ограниченному контролю, т.е. является специфической его разновидностью. Сторонники первого подхода в качестве аргумента в пользу синонимичности понятий «контроль» и «надзор» выдвигают явную условность в различии их существенных признаков, поскольку оба они обозначают наблюдение,

проверку чьей-либо деятельности и реагирование в случае выявления отклонения. «Как контроль, так и надзор направлены, прежде всего, на коррекцию поведения, деятельности и сдерживание, упреждение их от отклоняющихся форм»¹². Соответственно, на практике происходит взаимопроникновение элементов надзора в контрольную деятельность и наоборот, что выражается, к примеру, в использовании одинаковых способов (проверка, наблюдение). Также в качестве доказательства приводится фактическое отождествление понятий на нормативно-правовом уровне. В частности, даже в Указе Президента РФ от 9.03.2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти»¹³ контроль и надзор не разграничиваются. В конечном итоге контрольно-надзорная деятельность рассматривается в качестве единой функции государства.

Бесспорным, на наш взгляд, является выявление и обоснование существенных особенностей конкретной области общественных отношений, в которой осуществляется контрольно-надзорная деятельность, и влияние их на понимание ее специфики. Однако представляется объективно обусловленной актуальность комплексных теоретических исследований, направленных на выработку с позиций общей теории права с учетом отраслевых особенностей применения контроля и надзора четких критериев различения смысловых значений данных категорий, что позволит достичь единообразного их понимания, а также избежать в дальнейшем смешения понятий в законодательстве и неточностей в юридических исследованиях, касающихся контрольно-надзорной деятельности. Сложность научного осмысления контроля и надзора в правовой плоскости и их практического отражения в предписаниях нормативных правовых актов обуславливается

¹² Дьяконов В.В. Контроль и надзор в системе функций государства (теоретический аспект): дис. . канд. юр. наук. – М.: Российская правовая академия Министерства юстиции Российской Федерации, 2006. – С. 55.

¹³ О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти: указ Президента РФ от 09.03.2004 № 314 (ред. от 20.11.2020) [Электронный ресурс] // Официальный интернет-портал правовой информации (www.pravo.gov.ru) 28 мая 2021 г.

особенностями и необходимостью сочетания в них двух составляющих: социологической и формально-юридической.

В действующем уголовно-исполнительном законодательстве понятия «контроль» и «надзор» используются достаточно часто. При этом следует обратить внимание на тот факт, что нормы закона четко регламентируют полномочия органов и должностных лиц, осуществляющих надзор, а также определяют конкретные формы реагирования на выявленные отклонения в поднадзорной деятельности.

Так, Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации»¹⁴ содержит специальную главу «Надзор за исполнением законов администрациями органов и учреждений, исполняющих наказания и назначаемые судом меры принудительного характера, администрациями мест содержания задержанных и заключенных под стражу», в которой обозначены предмет надзора, полномочия прокурора, а также обязательный характер вынесенных постановлений и требований. В статье 12 Федеральный закон от 6 апреля 2011 г. № 64-ФЗ «Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы»¹⁵ (с изменениями и дополнениями) также содержится конкретный перечень полномочий органов внутренних дел.

Учитывая тот факт, что механизм реализации контроля и надзора в уголовно-исполнительной сфере в широком смысле можно отнести к составной части механизма правового регулирования, воздействия права на общественные отношения в сфере исполнения наказаний, закономерным и обоснованным, по нашему мнению, будет выделение элементов такого механизма по аналогии с элементами правового регулирования с некоторыми

¹⁴ О прокуратуре Российской Федерации: федеральный закон от 17.01.1992 № 2202-1-ФЗ (ред. от 11.01.2021) [Электронный ресурс] // Официальный интернет-портал правовой информации (www.pravo.gov.ru) 20 июня 2021 г.

¹⁵ Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы: федеральный закон от 06.04.2011 г. № 64-ФЗ (с изменениями и дополнениями) [Электронный ресурс] // Официальный интернет-портал правовой информации (www.pravo.gov.ru) 28 мая 2021 г.

дополнениями, учитывающими специфику контрольно-надзорной деятельности в сфере исполнения уголовных наказаний. Соответственно, в качестве элементов механизма контроля и надзора в сфере исполнения уголовных наказаний выступают:

1) правовые предписания, направленные на регулирование контрольно-надзорной деятельности в сфере исполнения уголовных наказаний;

2) юридические факты, служащие основанием для возникновения правоотношений, связанных с осуществлением контрольно-надзорной деятельности;

3) правоотношения, представляющие собой особый вид юридической связи между его субъектами;

4) акты реализации прав и обязанностей субъектов правоотношений по осуществлению контрольно-надзорной деятельности;

5) акты применения права т.е. стадия привлечения к юридической ответственности, причем как подконтрольных и поднадзорных субъектов, так и субъектов, нарушающих предписания правовых норм при осуществлении ими контрольно-надзорных функций.

Правовые предписания, направленные на регулирование контрольно-надзорной деятельности, находят свое закрепление в нормативных правовых актах различной юридической силы (законах и подзаконных нормативных правовых актах), а также международно-правовых актах и договорах. Последняя группа юридических норм представлена Всеобщей декларацией прав человека 1948 г., Конвенцией о правах ребенка 1989 г., Конвенцией ООН против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания 1984 г., Европейской конвенцией по предупреждению пыток и бесчеловечного или унижающего достоинство обращения или наказания 1987 г., Европейской конвенцией о защите прав человека и основных свобод 1950 г., двухсторонними и многосторонними

международными договорами между Российской Федерацией и иными государствами.

Фундамент правового регулирования данного вида деятельности составляет Конституция Российской Федерации, которая содержит общеправовые принципы и нормы (равенство всех перед законом, законность, гуманизм и т.д.), составляющие основу для всех актов правотворчества, входящих в систему источников уголовно-исполнительного права, а также всех видов юридически значимой деятельности, в том числе контрольно-надзорной. Следует отметить, что помимо названных конституционных положений общего характера Основной закон содержит нормы, регулирующие непосредственно уголовно-исполнительные правоотношения. В частности, ст. 71 Конституции относит к ведению Российской Федерации принятие уголовно-исполнительного законодательства, ст. 89 закрепляет за главой государства право принятия актов о помиловании, ст. 103 содержит положение о принятии актов об амнистии Государственной думой РФ, ст. 50 и ст. 32 содержат установления относительно прав осужденных, в том числе права на пересмотр приговора вышестоящим судом, права просить о помиловании или смягчении наказания, а также ограничений прав осужденных к лишению свободы избирать и быть избранными.

Небезосновательным, представляется отнесение к правовым предписаниям, направленным на регулирование контрольно-надзорной деятельности в сфере исполнения уголовных наказаний, положений Конституции РФ, устанавливающих приоритет общепризнанных принципов и норм международного права над внутригосударственными (ст. 15), а также определяющих систему государственных органов, органов местного самоуправления и предметы (вопросы) их ведения (гл. 48). Следовательно, Конституция регулирует важнейшие общественные отношения в сфере исполнения уголовных наказаний, непосредственно определяя уголовно-

исполнительную политику государства на современном этапе развития общества.

Юридические факты, являются основанием для возникновения правоотношений, связанных с осуществлением контрольно-надзорной деятельности, необходимо обратиться к классификации юридических фактов, выработанной общей теорией права в соответствии с критерием их волевого характера. Выделяют юридические факты – действия и юридические факты – события. Представляется, что одной из особенностей правоустанавливающих юридических фактов при осуществлении контрольно-надзорной деятельности в исследуемой сфере является обязательное наличие в них волевой составляющей, т.е. основанием для возникновения правоотношений по реализации контроля и надзора при исполнении наказаний может служить воля соответствующего субъекта права, выраженная в юридически значимом акте (решение компетентного органа или должностного лица, обращение осужденного или его родственников и т.д.).

Следовательно, уголовно-исполнительные правоотношения возникают на основании юридических фактов, а именно с момента вступления в законную силу приговора или заменяющих его судебных решений, а также с момента подписания и издания внесудебных актов о помиловании или амнистии.

Так, юридическим фактом, с которым связана реализация одной из форм международного контроля, является обращение осужденного с предложениями, заявлениями и жалобами в межгосударственные органы по защите прав и свобод человека, в частности: в Европейский суд по правам человека, Комитет ООН по правам человека, Комитет ООН против пыток. Причем подобные жалобы могут быть направлены и в Федеральное собрание РФ, что послужит юридическим фактом для осуществления парламентского пенитенциарного контроля.

Общеобязательный характер актов надзорных органов также нельзя признать признаком, свойственным исключительно надзорной деятельности, поскольку правоприменительные акты, вынесенные по результатам, например, судебного контроля, обладают таким же качеством.

Следовательно, надзорная деятельность всегда имеет строго формализованный, процессуальный характер. Учитывая сказанное, считаем необходимым и возможным дифференцировать рассматриваемые понятия контроля и надзора применительно к сфере исполнения наказаний на основе выделения их целей и значения для функционирования общественных, в том числе правовых, отношений.

Действительно, познание сущности исследуемых явлений не представляется возможным без четкой формулировки их цели, определения предназначения в жизни общества. Как видится, и контроль и надзор имеют общую цель – обеспечение прав и свобод граждан, охрану интересов граждан, общества и государства, конкретизирующиеся через призму обеспечения и укрепления законности в сфере исполнения наказаний. Единая цель выступает одним общим признаком контроля и надзора и свидетельствует об их единой юридической природе и сущности, а именно: выявление, предупреждение и пресечение фактов несоблюдения и нарушения законности в сфере исполнения наказаний субъектами контрольно-надзорной деятельности.

Проанализированные аспекты контрольно-надзорной деятельности позволили нам выделить отдельные признаки, с учетом которых под надзором в сфере УИС исполнения уголовных наказаний понимается вид деятельности специализированных государственных органов по наблюдению и проверке за соответствием законности функционирования системы исполнения наказаний, обеспечению защиты прав, свобод и законных интересов осужденных, сотрудников и персонала УИС.

1.2. Классификация видов контрольно-надзорной деятельности в уголовно-исполнительной системе Российской Федерации

Классификация как многоступенчатое, многомерное, разветвленное деление логического объема понятия своей целью имеет установление структуры порядка, определение места в этой системе для того или иного ее элемента, в связи с чем является важной методологической проблемой любой области научного познания и имеет существенное значение для упорядочения накопленных знаний о каком-либо объекте и предмете исследования. Ввиду того что контроль и надзор в пенитенциарной системе представляют собой сложные, целостные, системные правовые институты, их можно классифицировать по различным основаниям. Подразумевая под контрольно-надзорной деятельностью систему социально-правовой и юридической видов деятельности, классификация должна способствовать объединению множества познавательных практик об изучаемой объектно-предметной сфере исследования и, с другой стороны, выявлять проблемные аспекты теоретического и эмпирического уровней познания, способствующие построению нового, всестороннего знания о контрольно-надзорной деятельности.

Остановим свое внимание на рассмотрении контрольно-надзорной деятельности в уголовно-исполнительном праве с точки зрения ее социально- и государственно-правового и юридического значений. В первом значении эта деятельность носит общесоциальный характер, направленный на урегулирование общественных отношений при помощи нормативной сферы различными субъектами государственно-правовых отношений. Во втором случае юридическая деятельность в контрольно-надзорной сфере – это деятельность специально уполномоченных компетентных органов, должностных лиц, осуществляемая путем принятия и реализации

государственно-властных предписаний, обеспечиваемая юридическими механизмами поощрительного и принудительного характера.

Контрольно-надзорная сфера – это деятельность специально уполномоченных компетентных органов, должностных лиц, осуществляемая путем принятия и реализации государственно-властных предписаний, обеспечиваемая юридическими механизмами поощрительного и принудительного характера.

Эффективность работы УИС РФ зависит от многих факторов: социально-экономических, политических, криминологических, правовой культуры и сознания граждан, уровня коррупции, профессионализма сотрудников, практики материального и морального стимулирования работников, соблюдения прав и свобод субъектов и участников уголовно-исполнительных правоотношений. А также от проводимого ею (УИС) контроля и надзора в сфере исполнения уголовных наказаний.

Уголовно-исполнительная система в лице персонала учреждений, исполняющих уголовные наказания, и осужденных не только является объектом контроля и надзора со стороны государственных органов и гражданского общества, но и сама осуществляет контрольно-надзорную деятельность за отбыванием осужденными уголовных наказаний.

Данное утверждение дает основание полагать о существовании двух видов контрольно-надзорной деятельности в сфере исполнения уголовных наказаний: внешней и внутренней, причем в рамках одного многоуровневого, сложного института уголовно-исполнительного права, закрепленного в главе 3 УИК РФ. Исходя из характера взаимоотношений контролирующего субъекта и подконтрольного субъекта, пишет В.П. Беляев, контроль подразделяется на внешний и внутренний.

Особенность внешнего контроля заключается в том, что он проводится за неподчиненными в административном отношении контролирующему

субъекту органами. Внутренний контроль осуществляется непосредственно внутри органов одной системы¹⁶.

В нашем понимании, контроль и надзор учреждений УИС за отбыванием уголовных наказаний, иных мер уголовно-правового характера и мер пресечения в виде домашнего ареста и запрета определённых действий как раз и являются внутренним контролем и надзором, осуществляющимися непосредственно внутри системы.

Целью контрольно-надзорной деятельности в рамках ст. 19-24 УИК РФ является соблюдение принципов, предусмотренных ст. 8 УИК РФ, и норм уголовно-исполнительного законодательства, выявление и устранение нарушений, формирование правосознания персонала, и в частности их антикоррупционного поведения, защита прав и законных интересов осужденных и персонала.

Остановимся на классификации видов контрольно-надзорной деятельности учреждений УИС. Классификация – это научный метод сравнительного познания, который позволяет исследуемый объект «раздробить» на части, на классификационные группы по любым признакам (критериям). По мнению некоторых ученых, классификация – это цель и инструмент познания¹⁷.

Представим свой вариант классификации контрольно-надзорной деятельности учреждений УИС.

1. По субъекту контроль и надзор классифицируются на:

а) контроль и надзор учреждений УИС:

– исправительных учреждений (ст. ст. 82, 83 УИК РФ, ст. 14 Закона об учреждениях и органах, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы);

¹⁶ Беляев В.П. Контрольная форма юридической деятельности: общетеоретический аспект. – СПб.: Издательство Р. Асланова «Юридический центр Пресс», 2006. – С. 57.

¹⁷ Мейен С.В., Шрейдер Ю.А. Методологические аспекты теории классификации // Вопросы философии. – 1976. – С. 25.

- исправительных центров (ст. ст. 604, 6018, 6018 УИК РФ);
- уголовно-исполнительных инспекций (в ч. 3 ст. 25, ч. 1 ст. 33, ч. 1 ст. 44 УИК РФ);

б) контроль администрации организаций, в которых осужденные работают и отбывают наказания в виде обязательных и исправительных работ (ч. 1 ст. 28, ч. 1 ст. 43 УИК РФ).

2. По объекту контроль и надзор классифицируются на:

а) контроль и надзор за отбыванием уголовных наказаний. Следует подчеркнуть, что только за отбыванием тех наказаний, которые исполняются учреждениями, входящими в УИС.

б) контроль и надзор за отбыванием иных мер уголовно-правового характера (ст. ст. 177, 178, 188¹⁹, 187, 188, 189, 190 УИК РФ).

3. По степени изоляции осужденных от общества можно выделить:

а) контроль и надзор за отбыванием уголовных наказаний, связанных с изоляцией от общества. Такой контроль осуществляют исправительные колонии, воспитательные колонии, арестные дома, следственные изоляторы и тюрьмы;

б) контроль и надзор за отбыванием наказаний, не связанных с изоляцией от общества. Данный вид контрольно-надзорной деятельности осуществляют уголовно-исполнительные инспекции (далее – УИИ), исправительные центры (далее – ИЦ) и администрация организаций, в которых отбывают и работают осужденные к исправительным и обязательным работам.

4. В зависимости от вида осуществления контрольно-надзорной деятельности можно выделить: а) обычный (гласный) контроль; б) негласный надзор; в) электронный контроль.

¹⁹ Якушин В.А. Наказание и иные меры уголовно-правового воздействия: монография. – Тольятти: Изд-во ВУиТ, 2018. – С. 335.

Гласность заключается в том, что УИИ контролирует поведение осужденных, соблюдение условий отбывания наказания, проводит воспитательную работу с осужденными путём посещения их по месту жительства, работы, учёбы и т.д.

5. По отраслевой принадлежности контроль и надзор может быть: а) отраслевым; б) межотраслевым.

Учреждения УИС, выполняющие контрольно-надзорную деятельность за отбыванием уголовных наказаний осужденными и иных мер уголовно-правового характера, осуществляют внутриведомственный отраслевой контроль и надзор. Учреждение УИС, а именно УИИ, при проведении контроля за нахождением подозреваемых или обвиняемых в месте исполнения меры пресечения в виде домашнего ареста и запрета определённых действий осуществляет межотраслевой, межведомственный контроль.

6. По видам (формам) контрольно-надзорной деятельности, отраженной в УИКРФ, она (деятельность) подразделяется на: а) контрольную; б) надзирающую.

7. Контроль и надзор за отбыванием уголовных наказаний может быть: а) пенитенциарным; б) непенитенциарным.

8. Классификацию можно проводить и по характеру выполняемых функций:

а) контроль и надзор учреждений УИС, для которых исполнение уголовных наказаний является основной функцией.

В соответствии с уголовно-исполнительным законодательством в РФ создаются учреждения, основной функцией которых является исполнение уголовных наказаний. В эту группу входят УИИ, ИЦ, ИУ, арестные дома;

б) контроль и надзор за отбыванием уголовных наказаний органов и организаций, для которых исполнение уголовных наказаний является не основной функцией, а лишь дополнительной к их основной деятельности.

Как отмечает В.П. Беляев, ключевым, важнейшим элементом содержания юридической деятельности является её субъект – тот, кто своими действиями порождает юридически значимые результаты²⁰. Следовательно, контрольно-надзорную деятельность можно классифицировать по ее субъектному составу, принимая во внимание, что, помимо непосредственных субъектов контрольно-надзорной деятельности, в объем этого понятия могут входить также и иные участники (индивидуальные и коллективные), помогающие и содействующие осуществлению социальной функции государства в части соблюдения и защиты прав и свобод граждан, в том числе находящихся в местах лишения свободы, где необходим контроль и надзор за деятельностью органов и учреждений исполнения наказаний.

В отечественной юридической науке вопрос о видах контроля и надзора за деятельностью учреждений и органов, исполняющих наказания, является открытым в силу ряда объективных и субъективных факторов, что, прежде всего, связано с различными трактовками понятий контроля и надзора, а также их соотношения. К тому же достаточно часто виды исследуемых понятий идентифицируются с формами их осуществления, что представляется не вполне обоснованным, так как это две самостоятельные категории, имеющие различные смысловые нагрузки, о совпадении которых возможно говорить лишь в том случае, когда формы осуществления выступают в качестве критерия классификации контроля и надзора.

При всем многообразии примеров классификации и систематизации видов контроля и надзора по различным основаниям, в уголовно-исполнительном праве отсутствует универсальная классификация, следовательно, любой предлагаемый вариант будет носить достаточно условный характер. Вместе с тем, научные изыскания по данной проблематике актуальны и необходимы как в теоретическом, так и в практическом отношении.

²⁰ Беляев В.П. Контроль и надзор в Российском государстве: монография / науч. ред. А.В. Малько. – М.: ТК Велби: Проспект, 2005. – С. 10.

Контрольная и надзорная деятельность в УИС предполагает выделение определенного круга субъектов, реализующих предоставленные правовыми нормами определенные компетенции и полномочия, что, в конечном итоге, имеет своей целью и должно привести к соблюдению и реализации в пенитенциарной сфере общеправовых и отраслевых принципов права (например, законности, гуманизма, равенства осужденных перед законом, соединения наказания с исправительным воздействием и т.д.). Обращаясь к возможным критериям классификации контроля и надзора, следует отметить, что практически все они так или иначе связаны и взаимодействуют с данными субъектами, так как их правовая природа, место, значение и роль в системе социально-правовой и юридической контрольно-надзорной деятельности, в конечном итоге, являются базисом и основанием постановки и успешной реализации ее целей.

Достаточно часто в специальной юридической литературе проводятся исследования видов контроля в сфере исполнения уголовных наказаний в соответствии с выделяемыми в действующем законодательстве видами контрольно-надзорной деятельности. Так, В.Ф. Лелюх различает контроль органов государственной власти и органов местного самоуправления, судебный контроль, ведомственный контроль, прокурорский надзор, контроль общественных объединений²¹. Подобный подход в полной мере отражает положения норм, регулирующих контроль за функционированием исправительных учреждений, однако при этом учитывается не весь субъектный состав. К примеру, вне поля зрения остаются международные организации и индивидуальные субъекты, осуществляющие правозащитную деятельность. К тому же в данном случае виды и формы контроля используются как синонимичные понятия, с чем трудно согласиться, поскольку они являются самостоятельными категориями, имеющими разную

²¹ Лелюх В.Ф. Современные виды (формы) контроля за деятельностью исправительных учреждений в период реформирования уголовно-исполнительной системы России. // Вестник КемГУ. – 2012. – №2 3 (51). – С. 318.

смысловую нагрузку, не совпадающими по объему и содержанию. Представляется логичным различать эти понятия, ввиду того что каждый вид контрольной деятельности имеет свои формы осуществления.

В контексте предпринятой в рамках данного исследования попытки разграничения категорий контроля и надзора в сфере исполнения уголовных наказаний следует сделать акцент на необходимости недопущения смешения видов надзора и контроля, т.е. проведения двух классификаций при рассмотрении видов контрольной и надзорной деятельности.

В большинстве же учебников по уголовно-исполнительному праву России в качестве классификационного признака, как правило, называются субъекты, осуществляющие контроль. Данное основание выделения видов контроля является наиболее существенным, удобным и более приемлемым для юридической науки. Соответственно, в юридической литературе традиционно различают международный, государственный и общественный контроль. При этом остается дискуссионным вопрос об индивидуальной контрольно-надзорной или правоохранительной и правовосстановительной деятельности конкретных правозащитников. Например, И.А. Давыдова выделяет государственный, общественный и частный контроль. К осуществлению последнего, по мнению автора, имеют отношение различные негосударственные контролирующие структуры (юридические и физические лица)²². На наш взгляд, данный вид контрольно-надзорной социально-правовой деятельности следует отнести к ведению субъектов общественного контроля, так как правозащитные организации не могут заниматься специальным (юридическим) контролем и надзором, не будучи наделенными на то государством компетенциями и полномочиями.

Особой формой международного контроля, на наш взгляд, следует признать деятельность Европейского комитета по предупреждению пыток и бесчеловечного или унижающего достоинство обращения или наказания,

²² Давыдова И.А. Судебный контроль за исполнением уголовных наказаний: дисс. ... канд. юрид наук. – Рязань, 2005. – С. 16.

поскольку в данной форме контроль осуществляется специализированным органом в виде инициативной деятельности, имеющей целенаправленный характер непосредственно в пенитенциарной сфере.

Так же как и международный контроль, государственный контроль в УИС системе осуществляется различными субъектами, характеризуется многообразием форм реализации, основывается на положениях Конституции РФ и иных нормативных правовых актах. Данный вид контроля реализуется через полномочия как федеральных органов государственной власти, так и органов власти субъектов Российской Федерации.

В соответствии с её нормами Президент РФ является гарантом прав и свобод граждан, в том числе осужденных, контролирует органы и учреждения, исполняющие уголовные наказания, а также обладает правом помилования. Следует подчеркнуть особое значение института президентского контроля в современных условиях поиска оптимальной системы государственного управления. На данном этапе особый конституционный статус главы государства, выступающего олицетворением единства государственной власти, играет большую роль в широте охвата подконтрольных федеральных органов исполнительной власти, включая Министерство юстиции РФ и ФСИН России.

В этих целях Указом Президента РФ²³ в структуре Администрации Президента создано специальное подразделение – Контрольное управление Президента РФ. В его полномочия входит контроль и проверка исполнения федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, а также организациями федеральных законов, указов, распоряжений и иных решений Президента. Результатом проведения проверок является отчет Президенту, подготовка предложений по предупреждению и устранению выявленных нарушений, а

²³ Об утверждении Положения о Контрольном управлении Президента Российской Федерации: указ Президента РФ от 08.06.2004 № 729: ред. от 14.06.2014 // Собрание законодательства РФ. - 2004. № 24. - Ст. 2395.

также возможность направления материалов проверки правоохранительным и иным государственным органам. В соответствии с Положением о Контрольном управлении оно наделено широким кругом правовых возможностей с целью всестороннего, объективного и эффективного контроля за законностью в деятельности органов государства и организаций. Учитывая вышесказанное, в целях дальнейшего укрепления законности и правопорядка в уголовно-исполнительной системе объективно необходимым представляется последующее планомерное, эффективное развитие и функционирование системы президентского контроля.

Федеральное собрание РФ в рамках парламентского контроля за деятельностью государственных органов подвергает проверке порядок функционирования учреждений и органов, исполняющих наказания. Федеральный законодательный орган власти реализует такие формы контроля, как рассмотрение жалоб и заявлений осужденных, заслушивание отчетов руководителей органов исполнительной власти о деятельности подконтрольных органов и учреждений. Представительные органы власти реализуют контрольные полномочия как непосредственно, так и через назначение уполномоченного по правам человека в РФ, осуществляющего контроль за деятельностью персонала учреждений и органов в сфере исполнения уголовных наказаний. При этом в современных научных исследованиях данному виду деятельности достаточно справедливо отводится основная роль в совершенствовании существующих форм взаимодействия уполномоченного по правам человека с пенитенциарными учреждениями, в том числе наделение его правом координировать деятельность общественных наблюдательных комиссий, созывать специальные координационные совещания и т.д.²⁴ В полной мере данное положение можно отнести и к институту уполномоченного по правам

²⁴ Беляков А.Ю. Правовое регулирование и деятельность уполномоченного по правам человека в сфере защиты прав и законных интересов осужденных: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Рязань: 2017. – С. 13.

ребенка (в части осуществления контрольно-надзорных функций в сфере уголовно-исполнительной системы за несовершеннолетними осужденными, за соблюдением прав женщин, родивших детей в местах лишения свободы и др.).

Несмотря на то что в УИК РФ в качестве субъектов государственного контроля в ст. 19 названы только федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов РФ осуществляют в полном объеме свои полномочия в аналогичных формах, полноценно принимая участие в работе механизмов контрольно-надзорной деятельности за учреждениями и органами, исполняющими наказания.

Закон о прокуратуре в предмет надзора за исполнением законов администрациями учреждений и органов, исполняющих наказание, включил законность нахождения в них осужденных лиц, соблюдение их прав и обязанностей²⁵. Для этого прокурор наделяется широким кругом полномочий²⁶, в том числе по оперативному реагированию на выявленные нарушения, направленных на их быстрое устранение: право посещения поднадзорных органов и учреждений, опроса осужденных, ознакомления с документацией, на основании которой они находятся в этих учреждениях, право требовать от администрации создания условий, обеспечивающих права осужденных, проверять соответствие действующему законодательству приказов, распоряжений, постановлений администрации, требовать объяснения от должностных лиц, вносить протесты и представления, возбуждать производства об административных правонарушениях, отменять дисциплинарные взыскания, незаконно наложенные на осужденных и т.д. При этом постановления и требования прокурора являются обязательными к исполнению.

²⁵ О прокуратуре Российской Федерации: федеральный закон от 17.01.1992 № 2202-1-ФЗ (ред. от 11.01.2021) [Электронный ресурс] // Официальный интернет-портал правовой информации (www.pravo.gov.ru) 20 июня 2021 г.

²⁶ Там же. Ст. 33.

Особое внимание в УИС занимает такой вид контроля как общественный контроль. Принятие в 2008 г. ФЗ «Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействии лицам, находящимся в местах принудительного содержания»²⁷ позволило значительно расширить формы совместной работы правоохранительных органов и институтов гражданского общества. В соответствии с нормами данного закона при ГУФСИН и УФСИН России на территории нашей страны были созданы общественные наблюдательные комиссии, члены которых имеют право проводить проверки в местах принудительного содержания в целях выявления возможных случаев незаконных действий правоохранительных органов и реагировать на жалобы, заявления, поступившие в адрес общественно наблюдательных комиссий.

Таким образом, оперативность, непрерывность, широкий круг полномочий по выявлению нарушений законов и разнообразие предоставленных средств устранения нарушений позволяют констатировать универсальность прокурорского надзора как гаранта соблюдения законодательства и предусмотренных им прав, свобод и законных интересов осужденных.

Вывод по первой главе.

Таким образом, проведя изучив понятие и сущность контроля и надзора в уголовно-исполнительной системе Российской Федерации и проанализировав классификацию видов контрольно-надзорной деятельности в уголовно-исполнительной системе Российской Федерации можем сделать, вывод, что:

– сущность контроля и надзора наиболее тесным образом связана с их предназначением, целями и задачами и находит свою реализацию в

²⁷ Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействии лицам, находящимся в местах принудительного содержания: федеральный закон от 10.06.2008 № 76-ФЗ (ред. от 30.04.2021) [Электронный ресурс] // Официальный интернет-портал правовой информации (www.pravo.gov.ru) 10 мая 2021 г.

обеспечении прав и свобод, охране интересов граждан, общества и государства, а также конкретизируется через обеспечение и укрепление законности в сфере исполнения наказаний и заключается в выявлении, предупреждении и пресечении фактов несоблюдения и нарушения законности в сфере исполнения наказаний субъектами контрольно-надзорной деятельности;

– контроля в уголовно-исполнительной сфере – это целенаправленная и системная деятельность уполномоченных субъектов международного права, федеральных органов государственной власти и институтов гражданского общества по выявлению, устранению и предупреждению нарушений законов, иных нормативных правовых актов и международных договоров, органами и учреждениями, исполняющими уголовные наказания, осуществляемая в целях обеспечения защиты прав, свобод и законных интересов осужденных, сотрудников и персонала УИС;

– надзор в сфере исполнения уголовных наказаний – это вид деятельности специализированных государственных органов по наблюдению и проверке за соответствием законности функционирования системы исполнения наказаний;

– виды и формы контроля не должны отождествляться, поскольку являются самостоятельными категориями, имеющими разную смысловую нагрузку, не совпадающими по объему и содержанию. Каждый из видов контроля осуществляется различными субъектами, характеризуется многообразием форм реализации, основывается на положениях Конституции РФ, международно-правовых актов и иных нормативных правовых актов.

ГЛАВА 2. КОНТРОЛЬНО-НАДЗОРНАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ В ПРАКТИКЕ ПОДРАЗДЕЛЕНИЙ ОХРАНЫ И КОНВОИРОВАНИЯ ОРГАНОВ И УЧРЕЖДЕНИЙ УГОЛОВНО-ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ СИСТЕМЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

2.1. Особенности контрольно-надзорной деятельности в практике подразделений охраны и конвоирования уголовно-исполнительной системы Российской Федерации

Конвоирование – это система обеспечительных и предупредительных мер, реализуемых сотрудниками уголовно-исполнительной системы России, направленных на перемещение осужденных к лишению свободы и содержащихся в местах лишения свободы по их перемещению внутри системы исполнения наказаний (из одного исправительного учреждения в другое)²⁸.

Основными требованиями, предъявляемыми к контролю, являются: соответствие перспективным и текущим планам деятельности подразделения по конвоированию, эффективность, объективность, оперативность, гибкость и экономичность. Вопросы организации контроля службы караулов отражаются в решениях соответствующих начальников об организации служебной деятельности по конвоированию.

Контроль службы караулов по конвоированию может осуществляться методом непосредственных проверок, проводимых уполномоченными сотрудниками, а также удаленно с помощью различных технических средств, включая стационарные системы видеонаблюдения, системы мониторинга движения транспортных средств (удаленные проверки), и другими способами. Исходя из опыта практической деятельности, контроль можно

²⁸ Шелестинский Д.Г. Устав конвойной службы – основной закон для чинов конвойной стражи России // История государства и права. – 2006. № 4. – С. 33.

условно разделить на предварительный (предупредительный), текущий (непосредственный) и заключительный. Предупредительный контроль осуществляется на этапе подготовки и перед убытием караула из подразделения. Согласно Инструкции обеспеченность караулов, убывающих на службу, проверяется заместителем начальника управления (самостоятельного отдела) по конвоированию, курирующим тыловые вопросы, или иным уполномоченным им лицом. Исправность специального оборудования, ИТСО, средств связи, транспортных средств, выделенных караулу, знание старшими машин и водителями обязанностей и маршрутов движения проверяются дежурным по караулам во время развода караулов. По результатам контроля указанные должностные лица должны принять меры по устранению выявленных недостатков. На практике реализация данного алгоритма далека от совершенства, о чем свидетельствуют недостатки в материально-техническом обеспечении, выявляемые в пути следования караулов.

Этап текущего (непосредственного) контроля является наиболее объемным, важным и информативным, поэтому с лицами, назначенными для проверки караулов, проводится инструктаж и им выдается служебное задание. При планировании проверок учитываются особенности службы различных видов караулов (удаленность от подразделения, продолжительность стоянки поезда, время суток и др.). Эти факторы необходимо отражать в служебном задании и доводить в период инструктажа до лиц, проверяющих службу. Проверяющие сотрудники в обязательном порядке должны быть проинструктированы по вопросам проведения воспитательной работы в карауле, а также морально-психологического обеспечения, особенно в части проведения визуальной диагностики личного состава в целях определения признаков деструктивного поведения. Основные вопросы, подлежащие проверке в караулах по конвоированию, изложены в Инструкции. При этом проверяется соответствие фактического состояния (действий сотрудников) требованиям нормативных документов по

направлениям служебной деятельности (организация и несение службы, тыловое, техническое, медицинское обеспечение) в части, касающейся караула. При проверке материально-технического обеспечения следует руководствоваться положениями методического пособия ФСИН России «Нормы обеспечения караулов по конвоированию осужденных и лиц, содержащихся под стражей, служебных нарядов, привлекаемых для выполнения служебных задач при возникновении чрезвычайных обстоятельств» 2010 года, а выполнение начальником караула обязанностей по оценке службы сотрудников проверяется в рамках методического пособия ФСИН России «Оценка службы сотрудника караула и караула по конвоированию» 2008 года.

Заключительный контроль осуществляется по прибытии караула в подразделение. Основной задачей этапа является проверка действий должностных лиц караула в период разряжания оружия и его сдачи в места хранения. Опыт службы показывает, что вследствие накопившейся у сотрудников усталости и потери концентрации внимания именно в это время случаются происшествия, связанные с нарушением мер безопасности при обращении с огнестрельным оружием и боеприпасами. Для их профилактики было подготовлено указание ФСИН России об оборудовании в 2014 году мест для заряжания (разряжания) оружия караулов по конвоированию территориальных органов УИС видеокамерами с функцией документирования информации и выводом видеосигнала на пост оперативного дежурного по управлению (самостоятельному отделу) по конвоированию (территориальному органу ФСИН России).

По результатам проведенного исследования среди сотрудников Управления по конвоированию ГУФСИН России по Челябинской области и собранного эмпирического материала можно констатировать следующее: 55 % сотрудников считают, что контрольно-надзорная деятельность осуществляется на хорошем уровне и эффективна, 40 % респондентов ответили, что не видят эффективности в контроле и надзоре и 5 %

опрошенных считают, что контрольно-надзорная деятельность мешает в работе²⁹.

Контроль службы караулов по конвоированию организуется на основе решения начальника территориального органа ФСИН России на полугодие, решения начальника управления (самостоятельного отдела) по конвоированию на квартал, сутки и графика контроля за службой караулов управления (самостоятельного отдела) по конвоированию на месяц, разрабатываемого в управлении (самостоятельном отделе) по конвоированию, а также решения начальника отдела (отделения в составе самостоятельного отдела) на месяц и сутки.

Проверки службы, в том числе негласные, проводятся на различных этапах выполнения караулами (служебными нарядами) служебных задач. В необходимых случаях повторно подразделения охраны и конвоирования проверяются при осложнении обстановки и характера выполняемых задач, а также, если в состав караулов входят сотрудники, имеющие незначительный опыт службы³⁰.

Проверки подразделений охраны и конвоирования как правила носят преимущественно внезапный характер.

Контроль службы караулов по конвоированию организуется из расчета проверок:

- всех плановых и сквозных караулов в начальном пункте маршрута и не менее 50 % - в пути следования сотрудниками территориального органа ФСИН России, от которого назначены караулы;
- всех особых караулов в начальном пункте маршрута и по решению директора ФСИН России (заместителя, курирующего службу конвоирования) в пути следования;

²⁹ Материалы преддипломной практики ФКУ СИЗО-4 ГУФСИН России по Челябинской области / Крючков А.С., (неопубликованный акт).

³⁰ Шелестинский Д.Г. К вопросу об обязанностях конвойной стражи на рубеже веков // Военно-юридический журнал. – 2007. № 5. – С. 24.

– всех караулов других территориальных органов ФСИН России при следовании их через пункт дислокации территориального органа ФСИН России;

– всех эшелонных караулов в пунктах приема осужденных и лиц, содержащихся под стражей и в пути следования;

– других караулов (служебных нарядов) по решению начальника управления (самостоятельного отдела) по конвоированию территориального органа ФСИН России с учетом обстановки и особенностей выполняемых задач.

При этом начальник территориального органа ФСИН России обязан проверять службу караулов по конвоированию не реже одного раза в квартал, заместители начальника территориального органа ФСИН России – не реже одного раза в месяц, начальник управления по конвоированию – не реже четырех раз в месяц, из них один раз в пути следования.

Нормы проверок караулов по конвоированию должностными лицами управления территориального органа ФСИН России определяет начальник этого органа. Нормы проверок и возглавления караулов по конвоированию должностными лицами управления определяет начальник этого подразделения.

Начальник подразделения по конвоированию территориального органа ФСИН России обязан ежеквартально анализировать и обобщать результаты службы конвоирования, обучения и воспитания сотрудников, состояния материально-технического обеспечения подразделений и караулов и письменно докладывать начальнику территориального органа ФСИН России (заместителю, курирующему службу конвоирования) выводы из обобщенных данных об объеме служебных задач; состоянии надежности охраны и качестве несения службы; о своевременности и полноте выполнения задач по конвоированию; о состоянии готовности управления по конвоированию к решению служебных задач; о соблюдении сотрудниками законности и

служебной дисциплины, а также предложения по дальнейшему совершенствованию служебной деятельности.

Подразделения охраны и конвоирования уголовно-исполнительной системы Российской Федерации также проверяют:

- лица, по поручению директора ФСИН России (заместителя, курирующего службу конвоирования);

- лица, по поручению начальника территориального органа ФСИН России – караулы, наряжаемые от подчиненного ему управления (самостоятельного отдела) по конвоированию, а в районе дислокации своего территориального органа караулы по конвоированию других территориальных органов ФСИН России;

- лица, прибывшие для проведения инспектирования (проверки), и по их поручению лица среднего и старшего начальствующего состава из числа инспекторской (проверяющей) группы – караулы инспектируемых (проверяемых) ими территориальных органов ФСИН России.

С лицами, назначенными для проверки караулов, проводится инструктаж и выдается служебное задание.

В караулах (служебных нарядах) с учетом особенностей их службы проверяются:

- соответствие несения службы требованиям настоящей Инструкции и плану охраны;

- наличие сотрудников и их расстановка согласно постовой (путевой) ведомости, путевому листу и табелю постам;

- наличие огнестрельного оружия, боеприпасов, спецсредств и правильность их хранения;

- наличие конвоируемых лиц в камерах (по справкам на личных делах и записям в путевом журнале) и соблюдение режима их содержания;

- готовность караула (служебного наряда) к действиям при происшествиях (проверка готовности караула к действиям при происшествиях осуществляется без практической отработки вводных);

- качество несения службы;
- наличие и правильность ведения служебной документации;
- наличие и состояние ИТСО, средств связи, пожаротушения, умение сотрудников пользоваться этими средствами, а также наличие другого положенного имущества;
- знание и соблюдение составом караула порядка обращения с оружием, спецсредствами и мер безопасности на службе.

Те лица, которые проверяют службу караула, изучают обстановку среди состава караула и конвоируемых лиц, условия в которых сотрудники выполняют задачи, соблюдение осужденными и лицами, содержащимися под стражей, установленного режима содержания, требуют от начальника караула устранения выявленных недостатков, при необходимости оказывают помощь в этом, а по вопросам, требующим решения старших начальников, докладывают вышестоящему начальнику.

Начальник караула и лица, проверяющие караул, при получении от конвоируемого жалобы, поданной в письменном виде, обязаны немедленно рассмотреть ее и принять возможные меры на месте. При невозможности разрешения жалобы на месте она вместе с рапортом приобщается к личному делу конвоируемого и передается органу-получателю. О поступлении жалобы, ее содержании и принятых мерах начальник караула делает отметку в путевой ведомости и по возвращении со службы докладывает о ней начальнику управления (самостоятельного отдела) по конвоированию.

Лица, прибывшие для проверки, обязаны предъявить начальнику караула служебное удостоверение и предписание, заверенное гербовой печатью за подписью начальника, по поручению которого они назначены для проверки³¹.

³¹ Глушаченко С.Б., Федоров А.Б., Федоров П.А. Конвойная стража Союза ССР в контексте военной реформы 20-х годов: организационно-правовой аспект // История государства и права». – 2008, № 1. – С. 36.

Лиц, проверяющих подразделения охраны и конвоирования, сопровождает по постам начальник караула или его помощник (при эшелонном конвоировании – с одним вооруженным караульным). Сотрудники, проверяющие несение службы часовыми (за исключением лиц, которым часовые подчинены) замечаний им не делают; обо всех замеченных недостатках они дают указания сопровождающим их лицам. Результаты проверки и свои указания проверяющие записывают в постовую (путевую) ведомость, путевой лист.

Запрещается проверять несение службы часовыми путем скрытного приближения к посту, попыток отобрать у часового оружие и другими способами, которые могут привести к несчастным случаям.

Для проверки несения службы часовыми, а также в случае вызова на пост начальник караула или его помощник следует с заряженным огнестрельным оружием (при эшелонном конвоировании – в сопровождении вооруженного караульного).

Начальник подразделений охраны и конвоирования оценивает службу каждого сотрудника караула и выставляет оценку в постовую (путевую) ведомость, путевой лист. Оценка караула и его начальника («отлично», «хорошо», «удовлетворительно», «неудовлетворительно») определяет и заносит в постовую (путевую) ведомость, путевой лист караула лицо, подводящее итоги.

Начальник отдела в составе управления (отделения в составе самостоятельного отдела) по конвоированию обязан ежедневно анализировать результаты контроля службы и делать соответствующую запись в служебных документах караулов о принятых мерах по устранению недостатков.

Итоги служебной деятельности подводятся на совещаниях и общих собраниях личного состава: в управлениях (самостоятельных отделах) по конвоированию – за квартал; в отделах (отделениях в составе самостоятельного отдела) – за месяц, в отделениях по конвоированию в

составе отдела – за неделю. Подведение итогов проводится с участием вышестоящего начальника.

При подведении итогов объявляются: подразделения, добившиеся лучших результатов; сотрудники, отличившиеся на службе. Анализируются недостатки в службе, их причины, ставятся задачи по их устранению.

2.2. Особенности осуществления контроля и надзора учреждениями уголовно-исполнительной системы Российской Федерации

Правовой основой контрольно-надзорной деятельности учреждений УИС за отбыванием уголовных наказаний, связанных с изоляцией от общества являются УК РФ, УИК РФ, «Закон об учреждениях и органах, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы» 1993 г., Минимальные стандартные правила обращения с заключенными (Правила Нельсона Манделы) 2015 г., Правила внутреннего распорядка ИУ от 16 декабря 2016 г. и др.

Уголовно-исполнительная инспекция является учреждением, осуществляющим не только контроль, но и надзор. В ч. 1 ст. 471 УИК РФ прямо закреплено, что УИИ осуществляет надзор за отбыванием осужденными наказания в виде ограничения свободы. В восьми статьях УИК РФ, посвящённых исполнению наказания в виде ограничения свободы, слово «надзор» употребляется шесть раз. В отличие от исправительных работ, которые отбываются по месту работы, наказание в виде ограничения свободы отбывается по месту жительства. Карательная сторона данного наказания состоит в основном в ограничении конституционного права на свободу передвижения.

В соответствии с уголовно-исполнительным законодательством УИИ осуществляет надзор, заключающийся в наблюдении за поведением

осуждённого, соблюдении им установленных судом ограничений и принятии в случае нарушения режима отбывания наказания установленных законом мер взыскания (предупреждение, официальное предостережение о недопустимости нарушения установленных судом ограничений, представление в суд о замене ограничения свободы на более строгий вид уголовного наказания).

Для обеспечения надзора, предупреждения преступлений и в целях получения необходимой информации о поведении осуждённых УИИ имеет право посещать в любое время суток (за исключением ночного времени) жилище осуждённого, вызывать его на беседы в УИИ, использовать аудиовизуальные, электронные и иные технические средства надзора и контроля.

Надзорная деятельность УИИ более детально урегулирована в Инструкции по организации исполнения наказания в виде ограничения свободы от 2010 года. В частности, УИИ не реже одного раза в месяц вызывает осуждённого на беседы в целях получения от него устных или письменных объяснений по вопросам, связанным с отбыванием наказания. Не реже одного раза в месяц проводит проверки по месту жительства, работы, учёбы осуждённого (п. 27 Инструкции). В отношении осуждённых, имеющих ограничения на посещение ими определённых общественных мест, не реже одного раза в месяц проводит проверки в соответствующих местах (п. 27 Инструкции).

Наряду с надзорной деятельностью УИИ проводит с осуждёнными воспитательную работу и оказывает им помощь в трудоустройстве. В данном случае мы поддерживаем мнение автора, предлагающего структурировать уголовно-исполнительные инспекции, ориентирував их на создание института воспитателей, психологов; обеспечить взаимодействие с инспекторами территориальных центров занятости населения, образовательными учреждениями и иными заинтересованными ведомствами.

С нашей точки зрения, для УИИ при осуществлении контрольно-надзорной деятельности более трудоёмким по сравнению с контролем за отбыванием обязательных и исправительных работ является надзор за исполнением наказания в виде ограничения свободы. Данная деятельность влечёт значительный рост функциональной нагрузки на сотрудников УИИ, рост материальных и моральных затрат. Для выполнения такого широкого спектра полномочий необходимы психологически и физически подготовленные сотрудники. Они должны быть мобильными, так как контролировать осужденных надо и по месту жительства, работы, учёбы и т.д., т.е. должен быть соответствующий автопарк; должна быть возможность для приобретения технических средств контроля, электронных браслетов. Также при осуществлении надзора за осужденными к ограничению свободы не предусмотрено взаимодействие с администрацией организаций, в которых работают осужденные, как, например, при исправительных работах, когда администрация контролирует поведение осужденных на производстве и оказывает содействие УИИ в проведении воспитательной работы с осужденными. В данном случае УИИ все функции по надзору за осужденными к ограничению свободы реализует самостоятельно, без помощи администрации учреждений и организаций, в которых осужденные к ограничению свободы трудятся, хотя при проведении воспитательной работы с осужденными УИИ может рассчитывать на участие представителей общественности.

Администрация ИЦ осуществляет надзор за поведением осужденных, принимает меры по предупреждению нарушений установленного порядка отбывания наказания путём применения мер взыскания, указанных в ст. 60 УИК РФ. За нарушение режима в ИЦ администрацией ИЦ могут применяться выговор, отмена права проживания вне общежития, водворение в помещение для нарушителей на срок до 15 суток, а в отношении осужденного, признанного злостным нарушителем режима, по

представлению дисциплинарной комиссии, начальник ИЦ направляет в суд представление о замене неотбытой части наказания – лишением свободы.

Лишение свободы, согласно ст. 56 УК РФ, заключается в изоляции осужденного от общества путём направления его в исправительное учреждение (далее – ИУ). ИУ подразделяются на учреждения открытого типа (колония-поселение) и закрытого типа (ИК, ВК, ЛИУ, тюрьма, следственный изолятор). Естественно, изоляцию осужденного от общества обеспечивают охрана учреждений, постоянный контроль и надзор со стороны сотрудников ИУ. Охрана (оборона) объектов УИС, а также надзор (как гласный, так и негласный) за осужденными, подозреваемыми и обвиняемыми, по своей природе являются триединым императивным и силовым механизмом в обеспечении безопасности³². За всеми видами ИУ осуществляется контрольно-надзорная функция со стороны компетентных на то органов власти.

Одними из функций ФСИН России как федерального органа исполнительной власти являются правоприменительные функции и функции по контролю и надзору в сфере исполнения уголовных наказаний в отношении осуждённых. ФСИН России осуществляет контроль деятельности учреждений и органов УИС, а также контроль за соблюдением законности и обеспечением прав осужденных; функции по федеральному государственному надзору в области промышленной безопасности в отношении производственных объектов УИС в порядке, установленном Правительством РФ.

По результатам проведенного исследования среди сотрудников ФКУ СИЗО-4 ГУФСИН России по Челябинской области и собранного эмпирического материала можно констатировать следующее: 65 % сотрудников считают, что контрольно-надзорная деятельность

³² Усеев Р.З. Обеспечение безопасности уголовно-исполнительной системы: теоретико-правовые и организационные аспекты: монография. – Самара: Самарский юридический институт ФСИН России, 2017. – С. 139.

осуществляется на высоком уровне, 25 % респондентов ответили, что не видят необходимость часто проводить контроль и надзор в СИЗО и 10 % опрошенных вообще не видят смысл в контрольно-надзорной деятельности³³.

В Законе РФ «Об учреждениях и органах, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы»³⁴ констатируется, что непосредственный контроль за деятельностью учреждений, исполняющих наказания, и следственных изоляторов осуществляют федеральный орган УИС и территориальные органы УИС.

Контрольно-надзорная деятельность администрации ИУ реализуется в рамках режима. Понятие режима в уголовно-исправительном праве России употребляется в двух вариантах: как порядок исполнения и отбывания лишения свободы и как средство исправления осужденных. Наиболее удачное понятие режима исполнения (отбывания) наказания даёт В.Е. Южанин, режим определённого вида исправительной колонии (общего, строгого, особого режима) мыслится в виде конгломерата элементов, выражающих изоляцию осужденных, условия отбывания наказания, порядок отбывания наказания (порядок реализации всех средств исправления), материально-бытовое обеспечение, предупредительные средства воздействия на осужденных, меры безопасности, дисциплинарные меры воздействия и др.³⁵ А.К. Романов высказывает свою точку зрения по поводу понятия режима, с которой нет оснований не согласиться. Так, пишет он, ныне действующим законодательством «уголовно-исполнительный смысл понятия «режим» верифицируется в трёх основных формах: 1) режим, как средство исправления осужденных (ч. 2 ст. 9 УИК РФ); 2) режим, как порядок

³³ Материалы преддипломной практики ФКУ СИЗО-4 ГУФСИН России по Челябинской области / Крючков А.С., (неопубликованный акт).

³⁴ Об учреждениях и органах, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы: федеральный закон РФ от 21.07.1993 г. № 5473-1 (ред.от 26.05.2021) [Электронный ресурс] // Официальный интернет-портал правовой информации (www.pravo.gov.ru) 20 марта 2021 г.

³⁵ Южанин В.Е. Режимы наказания, обеспечения его отбывания и безопасности в исправительных учреждениях // Человек: преступление и наказание. – 2014. - № 1. – С. 10.

исполнения и отбывания лишения свободы (ст. 82 УИК РФ); 3) режим особых условий в ИУ (ст. 85 УИК РФ)»³⁶.

В данной части работы мы будем оперировать понятиями «режим, как порядок исполнения и отбывания лишения свободы» и «режим особых условий». В уголовно-исполнительном законодательстве (ст. 82 УИК РФ) и Правилах внутреннего распорядка ИУ режим в целом, за некоторым исключением, трактуется аналогично. Положения Правил внутреннего распорядка ИУ и ст. 82 УИК РФ составляют единый комплекс норм, юридическая сила которых реализуется только путём их применения в совокупности³⁷.

Так, под режимом на основании ст. 82 УИК РФ понимается установленный законом и соответствующими закону нормативными правовыми актами порядок исполнения и отбывания лишения свободы. Основными требованиями режима являются охрана и изоляция осужденных, постоянный надзор за ними, исполнение возложенных на осужденных обязанностей, реализация их прав и законных интересов; обеспечение личной безопасности осужденных и персонала, раздельное содержание разных категорий осужденных, различные условия содержания в зависимости от вида ИУ, назначенного судом, а также порядок изменения условий отбывания наказания.

Функция надзора входит в компетенцию всех сотрудников ИУ, за исключением службы охраны. Согласно федеральному законодательству, сотрудник – это гражданин, проходящий в соответствии с настоящим Федеральным законом службу в УИС в должности, по которой предусмотрено присвоение специального звания (п. 6 ст. 1 ФЗ)³⁸. Одним из

³⁶ Романов А.К. Уголовно-исполнительное право Российской Федерации: лекции. – М.: ФОРУМ: ИНФРА М, 2014. – С. 119.

³⁷ Комментарий к Уголовно-исполнительному кодексу РФ (постатейный) / А.В. Бриллиантов, С.И. Курганов: под ред. А.В. Бриллиантова. 2-е изд., перераб. и доп. – М.: Проспект, 2015. – С. 187.

³⁸ О службе в уголовно-исполнительной системе Российской Федерации и о внесении изменений в Закон Российской Федерации «Об учреждениях и органах,

требований режима безопасности осужденных является постоянный надзор за ними. Надзор состоит в круглосуточном наблюдении и контроле за поведением осужденных в ИУ по месту работы на производственных объектах, в жилых и учебных помещениях, пунктах питания, а также в местах, предназначенных для отбывания мер взыскания злостными нарушителями режима (ПКТ, ЕПКТ, ОК, ШИЗО) в целях предупреждения и пресечения противоправных действий.

Надзорные полномочия сотрудников ИУ реализуются и при проведении обысков и досмотров. В соответствии с ч. 5 ст. 82 УИК РФ, осужденные, а также помещения, в которых они проживают, могут подвергаться обыску, а вещи осужденных - досмотру. Личный обыск проводится лицами одного пола с осужденными. Обыск жилых помещений при наличии в них осужденных допускается в случаях, не терпящих отлагательств.

Средством обеспечения режима является и применение технических средств надзора и контроля, о которых администрация ИУ обязана под расписку уведомлять осужденных. Некоторые из технических средств могут быть травмоопасными, поэтому закон обязывает администрацию ИУ под расписку уведомлять осужденных об их применении³⁹. Контрольно-надзорная деятельность администрации ИУ в данном случае состоит в возможности использовать аудиовизуальные, электронные и иные технические средства для предупреждения побегов и других преступлений, нарушений режима и в целях получения необходимой информации о поведении осужденных (ч. 1 ст. 83 УИК РФ).

Внедрение в деятельность ИУ технических средств повышает эффективность контроля и надзора, так как администрация ИУ становится

исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы»: федеральный закон от 19.07.2018 № 197-ФЗ (ред. от 30.04.2021) [Электронный ресурс] // Официальный интернет-портал правовой информации (www.pravo.gov.ru) 20 марта 2021 г.

³⁹ Белкин В.Ю. Безопасность в учреждениях уголовно-исполнительной системы // Ведомости уголовно-исполнительной системы. – 2015. – № 8. – С. 27.

более информированной о поведении как осужденных, так и персонала, а значит, способной своевременно отреагировать на нарушение режима осужденными и исполнение обязанностей сотрудниками при несении ими службы в учреждениях УИС. Перечень технических средств надзора и контроля и порядок их использования устанавливаются нормативными правовыми актами РФ. К техническим средствам надзора относятся: технические средства и системы сбора и обработки информации; технические средства (охранные извещатели) и системы (подсистемы) охранно-тревожной сигнализации; технические средства (видеокамеры) и системы (подсистемы) охранного телевидения; технические средства и системы (подсистемы) контроля и управления доступом; приборы контроля и досмотра.

Приборы контроля и досмотра применяются для обеспечения надлежащего контроля и досмотра людей и транспорта на предмет обнаружения сокрытых запрещённых предметов. Следует подчеркнуть, что в последнее время в местах, где установлены видеокамеры сотрудники ИУ во время несения службы используют портативные видеорегистраторы⁴⁰. Постоянное их использование в служебной деятельности сотрудников, отмечает В.Ю. Белкин, позволяет фиксировать правомерные и неправомерные действия осужденных и сотрудников в процессе их взаимоотношений.

Некоторые авторы предлагают ввести в научный оборот и закрепить в ведомственных нормативных актах понятие «дистанционный надзор». По их мнению, дистанционный надзор в УИС не имеет ни нормативного, ни теоретического толкования, что не позволяет использовать его в служебной

⁴⁰ Об утверждении наставления по оборудованию инженерно-техническими средствами охраны и надзора объектов уголовно-исполнительной системы: приказ Минюста России от 04.09.2006 № 279 (ред. от 17.06.2013) [Электронный ресурс] // Официальный интернет-портал правовой информации (www.pravo.gov.ru) 20 марта 2021 г.

деятельности учреждений УИС⁴¹. Хотелось бы подчеркнуть, что термин «дистанционное наблюдение», а надзор - это и есть наблюдение, всё-таки используется в ведомственном нормотворчестве. Так, в вышеупомянутом Наставлении по оборудованию ИТС охраны и надзора в п. 4 констатируется: инженерно-технические средства охраны и надзора обеспечивают дистанционное наблюдение за территорией объекта охраны УИС, прилегающей к нему территории, на которой устанавливаются режимные требования, а также за поведением осужденных.

По мнению В.В. Горового и Викт. Влад. Горового, дистанционный надзор – это комплекс организационно-практических мер, направленных на непрерывное наблюдение и контроль с использованием технических средств за поведением подозреваемых, обвиняемых и осужденных, содержащихся в учреждениях УИС, направленных на предупреждение и пресечение противоправных действий, а также обеспечение их безопасности, безопасности персонала учреждений и иных лиц⁴².

В период действия режима особых условий происходит усиление надзора в штрафных изоляторах, одиночных камерах, дисциплинарных изоляторах, помещениях камерного типа ИК.

Надзорная функция, подчёркивают Н.П. Баранов, В.К. Краев, подлежит реализации в такой мере, чтобы обеспечивалось предупреждение и пресечение попыток осужденных выйти за пределы объектов, на которых они обязаны находиться, проведения осужденными сходов, действий, провоцирующих криминогенное и криминальное поведение осужденных. Средствами обеспечения контроля и надзора в период действия режима особых условий является право сотрудника УИС применять 11 специальных средств (перечень которых даётся в ст. 30 Закона «Об учреждениях и органах, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы») для

⁴¹ Горовой В.В., Горовой Викт.Влад Дистанционный надзор в уголовно-исполнительной системе // Закон и право. – 2018. – № 9. – С. 106.

⁴² Там же.

пресечения массовых беспорядков в ИУ, СИЗО, на объектах, находящихся под охраной и надзором сотрудников УИС, а также применять огнестрельное оружие для защиты себя и (или) иных лиц от посягательств, если эти посягательства сопряжены с насилием, опасным для жизни и здоровья (см. 31.2 указанного Закона)⁴³. Кстати, сотрудники УИИ впервые на основании ст. 31.4 Закона имеют право применять физическую силу, специальные средства и огнестрельное оружие при осуществлении ими полномочий по исполнению уголовных наказаний, не связанных с изоляцией от общества.

Как отмечалось ранее, объектом внутреннего контроля и надзора в пенитенциарной сфере являются осужденные, отбывающие иные меры уголовно-правового характера. Законодательной регламентации в уголовно-исполнительном законодательстве подлежат лишь три меры: отсрочка отбывания наказания осужденным; отсрочка отбывания наказания осужденным, признанным в установленном порядке больным наркоманией; условное осуждение.

Особенностью контроля и надзора УИИ за поведением осужденных условно к исправительным работам и лишению свободы является то, что контрольно-надзорная деятельность в отношении них осуществляется не только учреждением УИС – уголовно-исполнительной инспекцией, но и работниками соответствующих служб органов внутренних дел (ч. 2 ст. 187 УИК РФ). Справедливости ради необходимо отметить, что такую же особенность имеет контрольно-надзорная деятельность при исполнении реального наказания в виде исправительных работ. На законодательном уровне регулируется возможность сотрудников полиции совместно с УИИ контролировать поведение осужденного в порядке, предусмотренном законодательством РФ.

⁴³ Об учреждениях и органах, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы: федеральный закон РФ от 21.07.1993 г. № 5473-1 (с изм. и доп.) [Электронный ресурс] // Официальный интернет-портал правовой информации (www.pravo.gov.ru) 26 мая 2021 г.

Так, согласно Регламенту, УИИ во взаимодействии с ОВД организуют мероприятия по контролю за исполнением осужденными установленных судом обязанностей и ограничений. Справки и материалы по результатам проверок приобщаются к личным делам осужденных (п. 6)⁴⁴. При реализации контрольно-надзорных полномочий УИИ осуществляют персональный учёт условно осужденных в течение испытательного срока, предусмотренного ч. 3 ст. 73 УК РФ, контролируют по месту жительства с участием работников ОВД МВД России соблюдение условно осужденными общественного порядка и исполнение ими возложенных судом обязанностей, предусмотренных ч. 5 ст. 73 УК РФ.

Уголовно-исполнительная инспекция имеет возможность индивидуализировать формы, методы и периодичность проведения контрольных и профилактических мероприятий.

Вывод по второй главе.

Таким образом, рассмотрев контрольно-надзорную деятельность в практике подразделений охраны и конвоирования органов и учреждений уголовно-исполнительной системы Российской Федерации можем сделать вывод, что на территории нашей страны на высоком уровне осуществляется контроль и надзор за подразделениями конвоирования и учреждениями УИС.

В законодательстве предусматривается два вида контрольно-надзорной деятельности в сфере исполнения уголовных наказаний: внешней и внутренней, причем в рамках одного многоуровневого, сложного института уголовно-исполнительного права.

УИС в лице персонала учреждений, исполняющих уголовные наказания, не только является объектом контроля и надзора со стороны межгосударственных органов, органов государственной власти и

⁴⁴ Приказ Минюста России, МВД России № 190/912 от 04.10.2012 (ред. от 20.01.2017) «Об утверждении Регламента взаимодействия ФСИН России и МВД России по предупреждению совершения лицами, состоящими на учёте уголовно-исполнительных инспекций, преступлений и других правонарушений». URL: <http://base.garant.ru/70245252/> (дата обращения: 03.04.2021).

гражданского общества, но и сама осуществляет контрольно-надзорную деятельность за отбыванием осужденными уголовных наказаний, т.е. одновременно является и субъектом контроля и надзора в сфере исполнения и отбывания уголовных наказаний.

Контроль и надзор как функция учреждений УИС в сфере исполнения уголовных наказаний (внутренний контроль) является формой юридической деятельности. Контроль и надзор как функция органов государственной власти и гражданского общества в сфере исполнения уголовных наказаний (внешний контроль) формой юридической деятельности является частично, так как контрольно-надзорная деятельность некоторых органов государственной власти (ст. 19 УИК РФ) и общественных наблюдательных комиссий (ст. 23 УИК РФ) не является профессионально-юридической.

Институт контроля и надзора в сфере исполнения уголовных наказаний – это межотраслевой, системный и двухуровневый институт в виде совокупности правовых норм, предусмотренных в различных главах УИК РФ, регулирующий контрольно-надзорную деятельность в интересах достижения целей и решения задач уголовно-исполнительного законодательства, объединенный единым предметом и методом правового регулирования.

Заключение

Таким образом, контрольно-надзорная деятельность в практике подразделений охраны и конвоирования органов и учреждений уголовно-исполнительной системы представляет собой осуществление контроля и надзора за деятельностью сотрудников при выполнении ими своих должностных полномочий, а также осужденных для соблюдения их прав и свобод во время отбывания наказания.

Категории «контроль» и «надзор» имеют многозначный и междисциплинарный характер и наполняются конкретным смыслом в зависимости от предмета научного исследования.

Ввиду отсутствия законодательных дефиниций контроля и надзора, а также плюрализма научных точек зрения на их трактовку и соотношение сделан вывод об объективной необходимости отражения в теоретических формулировках особенностей конкретной области общественных отношений, в которой осуществляется контрольно-надзорная деятельность, что в полной мере относится к сфере исполнения уголовных наказаний.

Анализ действующего законодательства показал возможность дифференцировать рассматриваемые понятия контроля и надзора в уголовно-исполнительном праве на основе выделения черт сходства, различия и взаимодействия.

Сущность контроля и надзора наиболее тесным образом связана с их предназначением, целями и задачами и заключается в обеспечении прав и свобод граждан, охране интересов граждан, общества и государства, а также конкретизируется через обеспечение и укрепление законности в сфере исполнения наказаний и заключается в выявлении, предупреждении и пресечении фактов несоблюдения и нарушения законности в сфере исполнения наказаний субъектами контрольно-надзорной деятельности.

Совокупность норм конституционного, уголовного, уголовно-исполнительного, уголовно-процессуального и административного

права, регламентирующих контроль и надзор за исполнением уголовных наказаний, позволяет рассматривать эту совокупность норм в качестве межотраслевого правового института.

Российский опыт пенитенциарного контроля и надзора по-своему достаточно уникальный. В Российской империи функционировали такие формы контрольной деятельности, как надзор тюремной инспектуры, судебный и общественный контроль при сохранении ведущей координационной роли прокуратуры.

Все виды контрольной деятельности являются взаимосвязанными и взаимодополняющими. Обеспечение всесторонности, непрерывности, гласности, эффективности борьбы с различного рода проявлениями злоупотреблений в сфере исполнения наказаний возможно только при условии реализации всех форм контроля и надзора, исходя из правовой скоординированности действий субъектов их осуществляющих.

Правовые предписания, направленные на регулирование контрольно-надзорной деятельности в уголовно-исполнительной сфере, находят закрепление в трех основных группах юридических актов: 1) Конституция РФ, содержащая исходные, основополагающие положения, и иные законодательные акты, среди которых особое место занимает Уголовно-исполнительный кодекс РФ; 2) международно-правовые акты и международные договоры Российской Федерации; 3) подзаконные нормативные правовые акты, в большей своей части представленные ведомственными актами Министерства юстиции РФ и ФСИН России.

В законодательстве предусматривается два вида контрольно-надзорной деятельности в сфере исполнения уголовных наказаний: внешней и внутренней, причем в рамках одного многоуровневого, сложного института уголовно-исполнительного права.

Одним из основных показателей эффективности контроля и надзора в сфере исполнения уголовных наказаний является уровень пенитенциарного и постпенитенциарного рецидива, который, к сожалению, имеет тенденцию к

росту, что актуализирует целесообразность выделения самостоятельного вида контрольно-надзорной деятельности в сфере предупреждения и профилактики рецидивной преступности.

Контроль и надзор как функция учреждений УИС в сфере исполнения уголовных наказаний (внутренний контроль) является формой юридической деятельности. Контроль и надзор как функция межгосударственных органов, органов государственной власти и гражданского общества в сфере исполнения уголовных наказаний (внешний контроль) формой юридической деятельности является частично, так как контрольно-надзорная деятельность некоторых органов государственной власти (ст. 19 УИК РФ) и общественных наблюдательных комиссий (ст. 23 УИК РФ) не является профессионально-юридической.

Библиографический список
Нормативно-правовые акты

1. Всеобщая декларация прав человека (принята Генеральной Ассамблеей ООН 10.12.1948) [Электронный ресурс] // Официальный интернет-портал правовой информации (www.pravo.gov.ru) 20 марта 2021 г.

2. Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020 // Официальный интернет-портал правовой информации (www.pravo.gov.ru) 20 марта 2021 г.

3. Уголовно-исполнительный кодекс Российской Федерации от 08 января 1997 г. № 1-ФЗ (в ред. от 26.05.2021) [Электронный ресурс] // Официальный интернет-портал правовой информации (www.pravo.gov.ru) 28 мая 2021 г.

4. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 26.05.2021) [Электронный ресурс] // Официальный интернет-портал правовой информации (www.pravo.gov.ru) 28 мая 2021 г.

5. О прокуратуре Российской Федерации: федеральный закон от 17.01.1992 № 2202-1-ФЗ (ред. от 11.01.2021) [Электронный ресурс] // Официальный интернет-портал правовой информации (www.pravo.gov.ru) 20 июня 2021 г.

6. Об учреждениях и органах, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы: федеральный закон РФ от 21.07.1993 г. № 5473-1 (ред. от 26.05.2021) [Электронный ресурс] // Официальный интернет-портал правовой информации (www.pravo.gov.ru) 20 марта 2021 г.

7. Об Общественной палате Российской Федерации: федеральный закон от 04.04.2005 № 32-ФЗ (ред. от 11.06.2021) [Электронный ресурс] // Официальный интернет-портал правовой информации (www.pravo.gov.ru) 10 июня 2021 г.

8. Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействии лицам, находящимся в местах принудительного содержания: федеральный закон от 10.06.2008 № 76-ФЗ (ред. от 30.04.2021) [Электронный ресурс] // Официальный интернет-портал правовой информации (www.pravo.gov.ru) 10 мая 2021 г.

9. Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы: федеральный закон от 06.04.2011 г. № 64-ФЗ (с изменениями и дополнениями) [Электронный ресурс] // Официальный интернет-портал правовой информации (www.pravo.gov.ru) 28 мая 2021 г.

10. Об основах общественного контроля в Российской Федерации: федеральный закон от 21.07.2014 № 212-ФЗ (ред. от 27.12.2018) [Электронный ресурс] // Официальный интернет-портал правовой информации (www.pravo.gov.ru) 20 марта 2021 г.

11. О службе в уголовно-исполнительной системе Российской Федерации и о внесении изменений в Закон Российской Федерации «Об учреждениях и органах, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы»: федеральный закон от 19.07.2018 № 197-ФЗ (ред. от 30.04.2021) [Электронный ресурс] // Официальный интернет-портал правовой информации (www.pravo.gov.ru) 20 марта 2021 г.

12. О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти: указ Президента РФ от 09.03.2004 № 314 (ред. от 20.11.2020) [Электронный ресурс] // Официальный интернет-портал правовой информации (www.pravo.gov.ru) 28 мая 2021 г.

13. Об утверждении Положения о Контрольном управлении Президента Российской Федерации: указ Президента РФ от 08.06.2004 № 729: ред. от 14.06.2014 // Собрание законодательства РФ. - 2004. № 24. - Ст. 2395.

Научные, учебные, справочные издания

14. Беляев В.П. Контроль и надзор в Российском государстве: монография / науч. ред. А.В. Малько. – М.: ТК Велби: Проспект, 2005. – 180 с.
15. Бриллиантов А.В., Курганов С.И. Уголовно-исполнительное право РФ. – М.: Велби; Проспект, 2007. – 240 с.
16. Большой словарь иностранных слов / сост. А. Ю. Москвин. – М., 2007. – 450 с.
17. Горшенев В. М., Шахов И. Б. Контроль как правовая форма деятельности. – М., 1987. – 223 с.
18. Даль В.И. Толковый словарь живого великорусского языка. – М., 1999. – Т. 2. – С. 153.
19. Информатизация общества и социализация информации / под ред. В. Ф. Халинова. – М., 1998. – 189 с.
20. Комментарий к Уголовно-исполнительному кодексу РФ (постатейный) / А.В. Бриллиантов, С.И. Курганов: под ред. А.В. Бриллиантова. 2-е изд., перераб. и доп. – М.: Проспект, 2015. – 240 с.
21. Контролирующие органы и организации России: компетенция и полномочия / под ред. А.П. Гуляева. – М., 2000. – 266 с.
22. Маклаков В. В. Конституционный контроль (надзор) // Конституционное (государственное) право зарубежных стран: Учеб.: В 4 т. Т. 1–2 / Отв. ред. Б. А. Страшун. – М., 1996. – 220 с.
23. Основы современного социального управления: теория и методология / ред. В. Н. Иванов. – М., 2000. – 277 с.
24. Основы научной организации управления и труда в органах внутренних дел / под общ. ред. Г. Г. Зуйкова. – М., 1974. – 300 с.
25. Уголовно-исполнительное право / под ред. В.И. Селиверстова. – М.: Юриспруденция, 2002. – С. 164.
26. Усеев Р.З. Обеспечение безопасности уголовно-исполнительной

системы: теоретико-правовые и организационные аспекты: монография. – Самара: Самарский юридический институт ФСИН России, 2017. – 210 с

27. Ушаков Д.Н. Большой толковый словарь русского языка. – М.: АСТ, 2009. – 580 с.

Материалы периодической печати

28. Бондарева Е. Л. Общественная палата Российской Федерации – институт или «министерство» гражданского общества? // Вестник Воронежского государственного университета. Сер. 1. Право. – 2006. - № 1. – С. 25-30.

29. Глушаченко С.Б., Федоров А.Б., Федоров П.А. Конвойная стража Союза ССР в контексте военной реформы 20-х годов: организационно-правовой аспект // История государства и права». – 2008, № 1. – С. 36-42.

30. Горбунова М.М. Контроль за деятельностью системы исполнения уголовных наказаний в России: анализ понятия // Вестник Владимирского юридического института. – 2015. – № 1 (34). – С. 10-16.

31. Горовой В.В., Горовой Викт.Влад Дистанционный надзор в уголовно-исполнительной системе // Закон и право. – 2018. – № 9. – С. 106-110.

32. Гриб В. В. Общественная палата Российской Федерации как орган общественного контроля // Юридический мир. – 2010. - № 3. – С. 33-35.

33. Зубарев С. М. Понятие и сущность общественного контроля за деятельностью государственных органов // Административное право и процесс. – 2011. – № 5. – С. 10-14.

34. Калмыкова А. В. Совершенствование правового статуса федеральных контрольно-надзорных органов в условиях административной реформы // Журнал российского права. – 2004. – № 8. – С. 26.

35. Липчанская М. А. Деятельность общественных советов при федеральных органах исполнительной власти как форма участия граждан в управлении делами государства // Пробелы в российском законодательстве. – 2009. – № 4. – С. 23-26.

36. Лелюх В.Ф. Современные виды (формы) контроля за деятельностью исправительных учреждений в период реформирования уголовно-исполнительной системы России. // Вестник КемГУ. – 2012. – №2 3 (51). – С. 318-322.

37. Семелева Е. Ю. Сущность общественного контроля и его влияние на функционирование государства. // Вестник Пермского университета: Серия «Юридические науки». – 2011. – № 2. – С. 3-7.

38. Сторожук М.И. Понятия контроля и надзора в уголовно-исполнительном праве // Уголовно-исполнительное право. – 2011. – № 2. – С. 46-50.

39. Шелестинский Д.Г. Устав конвойной службы – основной закон для чинов конвойной стражи России // История государства и права. – 2006. № 4. – С. 33-28.

40. Шелестинский Д.Г. К вопросу об обязанностях конвойной стражи на рубеже веков // Военно-юридический журнал. – 2007. № 5. – С. 24-29.

Диссертации и авторефераты

41. Беляков А.Ю. Правовое регулирование и деятельность уполномоченного по правам человека в сфере защиты прав и законных интересов осужденных: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Рязань: 2017. – 30 с.

42. Дьяконов В.В. Контроль и надзор в системе функций государства (теоретический аспект): дис. . канд. юр. наук. – М.: Российская правовая академия Министерства юстиции Российской Федерации, 2006. – 155 с.

Материалы юридической практики

43. Материалы преддипломной практики ФКУ СИЗО-4 ГУФСИН России по Челябинской области / Крючков А.С., (неопубликованный акт).