

ФЕДЕРАЛЬНАЯ СЛУЖБА ИСПОЛНЕНИЯ НАКАЗАНИЙ

Федеральное казенное образовательное учреждение высшего образования
«Самарский юридический институт Федеральной службы исполнения наказаний»

Юридический факультет

Кафедра уголовного процесса и криминалистики

ВЫПУСКНАЯ КВАЛИФИКАЦИОННАЯ РАБОТА

Тема: **Институт контроля и надзора в сфере исполнения уголовных наказаний в виде лишения свободы**

Выполнил:

курсант 1 взвода 4 курса рядовой
внутренней службы

Могилин Александр Алексеевич

Научный руководитель:

Заместитель начальника кафедры
уголовного процесса

и криминалистики, кандидат
юридических наук, доцент
полковник внутренней службы

Кияйкин Дмитрий Викторович

Рецензент:

Начальник отдела ФКУ ОО
Волгоградской ПБСТИН УФСИН
России по Волгоградской области
полковник внутренней службы

Пестряков Александр Николаевич

Решение начальника кафедры о допуске к защите

допускаю 

Дата защиты: 20.06.2022

Оценка

3 / удовлетворительно 

Самара
2022

Оглавление

Введение	3
Глава 1. ПОНЯТИЕ И ЮРИДИЧЕСКАЯ ПРИРОДА КОНТРОЛЯ И НАДЗОРА В СФЕРЕ ИСПОЛНЕНИЯ УГОЛОВНЫХ НАКАЗАНИЙ.....	6
1.1. Понятие и сущность контроля и надзора в уголовно-исполнительном праве	6
1.2. Классификация видов контрольно-надзорной деятельности в уголовно-исполнительном праве РФ	16
Глава 2. КОНТРОЛЬНО НАДЗОРНАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ В ПРАКТИКЕ ОРГАНОВ И УЧРЕЖДЕНИЙ УИС	35
2.1. Надзорная деятельность в практике учреждений УИС	35
2.2. Государственный контроль за деятельностью учреждений и органов УИС	42
2.3. Проблемные вопросы при осуществлении общественного контроля за исполнением наказания в виде лишения свободы.....	51
Заключение.....	57
Библиографический список.....	62
Приложения.....	68

Введение

Актуальность темы. Значение контроля и надзора в современном мире переоценить невозможно, они пронизывают все сферы общественной жизни, предупреждая нарушения социальных норм. Роль контроля и надзора в уголовно-исполнительной системе 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.

В системе правоохранительных органов одним из самых контролируемых является федеральный орган исполнительной власти – Федеральная служба исполнения наказаний (ФСИН) России, осуществляющий правоприменительные функции, функции по контролю и надзору в сфере исполнения уголовных наказаний. 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.

В соответствии с Концепцией развития уголовно-исполнительной системы РФ до 2030 г., предполагается совершенствование ведомственного контроля и расширение сотрудничества с гражданским обществом, создание и использование комплексной системы непрерывного мониторинга и оценки деятельности учреждений и органов уголовно-исполнительной системы.

В сфере исполнения уголовных наказаний основными субъектами правоотношений являются государство в лице персонала учреждений и органов, исполняющих уголовные наказания, и осужденные, отбывающие уголовные наказания. Институт контроля и надзора в сфере исполнения уголовных наказаний является межотраслевым и двухуровневым институтом. Особенность данного института состоит в том, что УИС в лице персонала учреждений,

исполняющих уголовные наказания, иные меры уголовно-правового характера и некоторые меры процессуального принуждения, не только является объектом контроля и надзора со стороны межгосударственных органов, органов государственной власти и 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 (отбывания) уголовных наказаний.

Анализ уголовно-исполнительной практики свидетельствует о том, что система контроля и надзора в указанной сфере остаётся недостаточно эффективной, свидетельством тому является наличие высокого уровня пенитенциарного, постпенитенциарного рецидива и значительного количества обращений осужденных в органы, осуществляющие контроль и надзор. Уровень рецидивной преступности среди ранее осужденных лиц продолжает расти. В 2013–2014 гг. доля ранее судимых лиц в общем числе осужденных достигла 44–45 % – это абсолютный показатель в истории современной России, в 2017 г. в РФ доля ранее судимых уже соответствовала 47 %.

Всё это свидетельствует о необходимости комплексного исследования контрольно-надзорной деятельности за исполнением и отбыванием уголовных наказаний.

Объектом исследования выступают общественные отношения, складывающиеся в связи с регламентацией в законодательстве и осуществляемой на практике контрольно-надзорной деятельности в сфере исполнения уголовных наказаний.

Предметом исследования в настоящей работе являются нормы отечественного уголовного, уголовно-исполнительного и иного законодательства, положения научной и учебной литературы, теоретические и практические материалы и иные источники и сложившаяся практика осуществления контрольно-надзорной деятельности в сфере исполнения уголовных наказаний в виде лишения свободы.

Цель работы состоит в комплексном изучении законодательства, а также

положений ведомственных правовых актов и материалов юридической практики их применения при рассмотрении вопросов проведения контрольно-надзорной деятельности в УИС.

Для достижения обозначенной цели определены следующие **задачи**:

- раскрыть понятие, содержание и значение контроля и надзора в местах лишения свободы;
- выделение видов контрольно-надзорной деятельности в уголовно-исполнительном праве РФ;
- рассмотреть надзорную деятельность в практике учреждений УИС;
- изучить государственный контроль за учреждениями и органами УИС;
- выявить проблемные вопросы при осуществлении общественного контроля за деятельностью учреждений и органов УИС.

Методы исследования. В процессе работы использовались: диалектический метод познания, общие и частные методы: индукция и дедукция, анализ и синтез, логический, системно-структурный, статистический, конкретно-социологический, формально-юридический, историко-правовой, сравнительно-правовой.

Теоретическая база исследования и степень научной разработанности темы. Представлена работами таких научных деятелей как: А.А. Алексеев, Д.Н. Бахрах, В.П. Беляев, И. Бентам, М.Н. Галкин-Враский, М.Н. Гернет, В.В. Дьяконов, В.В. Казаченок, Е.В. Клинышас, Ю.М. Козлов, А.Ф. Кони, А.В. Малько, Н.Г. Муратова, С.Н. Назаров, А.Е. Наташев, В.Н. Никитин, В.В. Николук, С.В. Познышев, Ф.С. Разаренов, Р.А. Ромашов, В.И. Рохлин, В.Б. Спицнадель, Н.А. Стручков, Г.Г. Тельберг.

Структура работы определена целью и задачами исследования. Работа состоит из введения, двух глав, объединяющих пять параграфов, заключения, библиографического списка и приложений.

Глава 1. ПОНЯТИЕ И ЮРИДИЧЕСКАЯ ПРИРОДА КОНТРОЛЯ И НАДЗОРА В СФЕРЕ ИСПОЛНЕНИЯ УГОЛОВНЫХ НАКАЗАНИЙ

1.1. Понятие и сущность контроля и надзора в уголовно-исполнительном праве

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 Федерации (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 уголовно-исполнительном праве предполагает уточнение рассматриваемых определений и правовых категорий, а также ответы на ряд вопросов: о необходимости разграничения понятий контроля и надзора, их соотношении, об особенностях контроля и надзора в пенитенциарной сфере как разновидностях государственного и общественного контроля.

В толковом словаре В. И. Даля, первое издание которого приходится на 1863–1866 гг., «контроль» раскрывается как «учет, проверка счетов, отчетности;

присутственное место, занимающееся проверкой отчетов¹». В «Словаре иностранных слов, вошедших в состав русского языка» под ред. А. Н. Чудинова, опубликованном в Санкт-Петербурге в 1894 г., понятие «контроль» трактуется как «поверка чьих-либо действий, ведения книг и употребления сумм²». В словаре С. И. Ожегова «контроль» определяется как «проверка, постоянное наблюдение в целях проверки или надзора³».

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 основном же представленные в научной литературе определения контроля раскрывают данное понятие через категорию проверочной деятельности, осуществляемой в отношении подчиненных структур, либо совокупности действий, состоящих в проверке и сравнении предписаний с фактически сложившимися ситуациями, в констатации и доказательстве отклонения от обязательной нормы.

Более широкого подхода при определении контроля придерживается Я. И. Гилинский, обозначая его как «сложный механизм поддержания общественного баланса», являющийся значимой регулятивной функцией в минимизации нежелательных для общества проявлений человеческой деятельности⁴.

Беляев В. П. рассматривает контроль как отдельный пласт юридической деятельности, ее форму, при которой управомоченные органы и лица в рамках

¹ Даль В.И. Толковый словарь живого великорусского языка. – М., 1999. – Т. 2. – С. 447.

² Словарь иностранных слов, вошедших в состав русского языка. Материалы для лексической разработки заимствованных слов в русской литературной речи / сост. под ред. А.Н. Чудинова. – СПб., 1894. – С. 593.

³ Ожегов С.И. Словарь русского языка. – М., 1989. – С.306

⁴ Глобализация и девиантность / науч. ред. Я. Гилинский. – СПб.: Издательство Р. Асланова «Юридический центр Пресс», 2006. – С. 112.

контрольного производства для получения юридически значимых результатов и оказания (обеспечения) регулирующего воздействия осуществляют на подконтрольных объектах сбор и проверку информации о фактическом выполнении нормативных предписаний, соблюдении требований нормативных и правовых актов и непосредственно принимают меры по предупреждению и пресечению допущенных нарушений (отклонений) в целях обеспечения охраны интересов общества и государства, защиты прав и свобод граждан⁵.

Таким образом, вполне закономерным представляется вывод о том, что для государственного контроля характерны обязательность специальных, законодательно закрепленных полномочий его субъектов, наличие особой процедуры осуществления и определенного результата.

В уголовно-исполнительном праве России контроль трактуется как система наблюдения и проверки соответствия деятельности учреждений и органов, исполняющих наказания, требованиям законодательства и иных нормативных-правовых актов. Некоторые авторы дополняют определение указанием на цель осуществления контрольной деятельности, заключающейся в выявлении и устранении имеющихся нарушений и их предупреждении в будущем. В специальной юридической литературе можно встретить и иные определения контроля. Например, М. И. Сторожук трактует контроль за исполнением и отбыванием наказаний как «деятельность соответствующих субъектов, определенных уголовно-исполнительным законодательством, по соблюдению законодательства в сфере исполнения наказаний, принимающих решения, как правило, рекомендательного характера⁶». 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

⁵ Беляев В.П. Контроль и надзор в Российском государстве: монография / науч. ред. А.В. Малько. – М.: ТК Велби, Изд-во Проспект, 2005. – С. 172.

⁶ Сторожук, М.И. Понятия контроля и надзора в уголовно-исполнительном праве / М.И. Сторожук // Уголовно-исполнительное право. – 2011. – № 2. – С.45

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.

В рамках сферы исполнения уголовных наказаний контроль рассматривается:

а) как средство обеспечения законности при исполнении наказаний и применении иных мер уголовно-правового характера;

б) как мера обеспечения эффективного применения средств исправления осужденных;

в) как условие соблюдения прав и законных интересов осужденных, сотрудников и персонала уголовно-исполнительной системы.

Необходимо отметить, что при кажущемся разнообразии приведенных дефиниций контроля в уголовно-исполнительном праве они не противоречат друг другу, а, наоборот, имеют взаимодополняющий характер.

Отмеченный пробел в определениях отчасти восполняется в следующей трактовке: «Контроль – это комплексная и целенаправленная деятельность уполномоченных органов международного сообщества, государства и институтов гражданского общества по выявлению и устранению нарушений законодательства в работе учреждений и органов, исполняющих наказания».

К сказанному ранее следует добавить деятельность органов местного самоуправления по контролю деятельности учреждений, исполняющих уголовные наказания (администраций города и района, префектур, муниципалитетов и др.). Решая социально-экономические, хозяйственные, коммунальные и иные задачи, органы местного самоуправления принимают активное участие в совместной деятельности с учреждениями и органами, исполняющими наказание. В то же время они могут осуществлять контроль за соблюдением законов в работе пенитенциарных учреждений, а также за обеспечением прав и свобод осужденных.

Согласно ст. 38 Закона «Об учреждениях и органах, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы», без специального разрешения посещать учреждения, исполняющие наказания, и следственные изоляторы для осуществления контроля имеют право главы органов местного самоуправления в пределах соответствующих территорий.

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 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...». 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»

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».

Следовательно, субъект, занимающийся надзором, в отличие от контрольной деятельности, несет ответственность за свои действия и их результат.

В юридической литературе надзор трактуется как «одна из форм деятельности государственных органов по обеспечению законности⁷», 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 контроль⁸». 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».

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 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

⁷ Большой юридический словарь. Додонов В. Н., Ермаков В. Д., Крылова М. А и др. – Изд-во Инфра-М, 2001. – С. 245.

⁸ Бахрах Д.Н., Россинский Б.В., Стариков Ю.Н. Административное право. – М.: Норма, 2007. – С. 546.

пресечения их противоправных действий; обеспечения правопорядка, законности и обеспечения изоляции; обеспечения безопасности персонала учреждений, лиц, содержащихся под стражей, осужденных и иных лиц⁹».

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». Соответственно, на практике происходит взаимопроникновение элементов надзора в контрольную деятельность и наоборот,

⁹ Юридический словарь для сотрудников пенитенциарной системы / под ред. А. В. Малько, Р. А. Ромашова. – Самара: Самарский юридический институт ФСИН России, 2013. – С. 145.

что выражается, к примеру, в использовании одинаковых способов (проверка, наблюдение).

В рамках второго подхода рассматриваемые понятия воспринимаются как равно положенные, но обозначающие самостоятельные виды деятельности¹⁰. Близкими к данному подходу можно считать точки зрения, обосновывающие отдельные отличительные признаки контроля и надзора, однако в рамках осуществления функций государства. В качестве примера можно привести научную позицию проф. Ю.М. Козлова, выделяющего такой отличительный признак надзора, как осуществление его органами, выполняющими свои функции по отношению к неподчиненным им субъектам, т.е. носящий так называемый надведомственный характер¹¹.

Сторонники третьего подхода отмечают такие отличительные особенности надзора, которые выделяют его в особую разновидность контроля, характеризующуюся отсутствием организационной соподчиненности между субъектами и объектами надзора, наличием права субъектов надзора применять меры принуждения и др.¹² Таким образом, в рамках широкого понимания контроля как отдельного направления деятельности государства выделяются его виды: собственно контроль и надзор.

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

¹⁰ Шалумов, М.С. Прокурорский надзор и государственный контроль за исполнением законов: разграничение компетенции и ответственность / М.С. Шалумов // Государство и право. – 1999. – № 1. – С. 80.

¹¹ Административное право. Учебник / под ред.: Козлов Ю.М. – М.: Юрид. лит., 1968. – С. 376.

¹² Кочерин Е.А., Полуденный Е.Н. Системы государственного контроля в Российской Федерации: теория и практика. Вып.3. М. 2006. – С. 106

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

В контексте предмета данного исследования хотелось бы более подробно остановиться на анализе соотношения понятий «контроль» и «надзор» применительно к сфере исполнения наказаний, т.е. определиться с чертами их сходства, отличия и взаимодействия.

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» 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 Федерального закона «Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы» также содержится конкретный перечень полномочий органов внутренних дел.

Некоторые авторы в качестве отличительной особенности надзорной деятельности по отношению к контролю называют ее инициативный характер, а также то, что она является основной для субъекта, ее осуществляющего¹³. В качестве

¹³ Сторожук, М.И. Понятия контроля и надзора в уголовно-исполнительном праве / М.И. Сторожук // Уголовно-исполнительное право. – 2011. – № 2. – С.46.

аргумента приводится сравнение прокурорского надзора и судебного контроля в сфере исполнения наказаний. Однако, учитывая отмеченные ранее в данном параграфе особенности субъектного состава контрольной деятельности, представляется затруднительным согласиться с мнением о том, что инициативная составляющая присуща исключительно надзору. Например, институты гражданского общества и международные организации также вправе осуществлять свои полномочия по собственной инициативе, к тому же для некоторых из них (например, Европейский Комитет по предупреждению пыток и бесчеловечного или унижающего достоинство обращения или наказания, а также отдельных общественных организаций по защите прав осужденных) контроль за деятельностью органов и учреждений, исполняющих наказания, является одним из основных направлений функционирования.

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.

Применительно к сфере исполнения наказаний закономерным и обоснованным представляется выделение следующих отличительных признаков надзора:

- возможность его осуществления специализированными органами, наделенными властными полномочиями;
- регламентация оснований и порядка осуществления надзорной деятельности строго на законодательном уровне, поскольку, в частности, ведомственный контроль может основываться и на иных нормативных правовых актах (ст. 21 УИК РФ);
- обязательное наличие у субъектов надзора полномочий по принятию мер, направленных на устранение выявленных нарушений.

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 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-исполнительном праве РФ

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 элемента¹, 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.

В данной части работы мы 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 обще социальный 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.

Контрольная и надзорная деятельность в уголовно-исполнительной сфере 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.

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.

Обратимся к анализу каждого из перечисленных видов контроля. Как указывалось ранее, возможность осуществления контроля международными организациями основывается на членстве Российской Федерации в Организации Объединенных Наций и Совете Европы, а также обязательности для нашего государства положений Европейской конвенции по предупреждению пыток и бесчеловечного или унижающего достоинство обращения или наказания от 26 ноября 1987 г., Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод от 4 ноября 1950 г. и ряда других международно-правовых актов и договоров.

Данный вид контроля может осуществляться в различных формах, к которым можно отнести периодическое представление в ООН докладов о соблюдении прав и свобод человека, в том числе в сфере исполнения наказаний, сообщения иностранных государств о нарушениях прав и свобод человека, а также индивидуальные жалобы лиц, находящихся под юрисдикцией Российской Федерации, в международные организации.

Исторически первой формой контроля является предоставление Россией в ООН докладов о соблюдении прав человека. Данное обязательство было принято еще СССР в связи с ратификацией в 1987 г. Конвенции ООН против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания 1984 г., в соответствии с которой один раз в четыре года все государства-участники отчитываются о мерах, принятых для реализации

предписаний Конвенции. Вместе с тем Комитет вправе запросить и иные доклады. Этот международно-правовой акт позволяет государствам-участникам сообщать о невыполнении другим государством принятых обязательств, а также наделяет лиц, находящихся под юрисдикцией государств-участников, правом обращаться в Комитет с жалобами и заявлениями о нарушениях в отношении них положений Конвенции, что означает возможность осужденных воспользоваться таким правом. В дополнение необходимо отметить, что лица, отбывающие наказание в виде лишения свободы, наравне с другими гражданами Российской Федерации, имеют право обратиться в Комитет по правам человека с сообщением о нарушении своих прав, предусмотренных Международным пактом о гражданских и политических правах от 16 декабря 1966 г.

Право на индивидуальные жалобы в международные организации закреплено непосредственно в ч. 4 ст. 12 УИК РФ, в соответствии с которой осужденный имеет право обращаться с предложениями, заявлениями и жалобами в межгосударственные органы по защите прав и свобод человека. При этом следует особо отметить отсутствие в Уголовно-исполнительном кодексе РФ упоминания о международном контроле как виде контроля в исследуемой сфере, хотя ст. 3 УИК РФ признает в качестве приоритета положения международных договоров Российской Федерации, устанавливающих иные правила исполнения наказаний и обращения с осужденными, чем предусмотренные уголовно-исполнительным законодательством России.

Помимо перечисленных конвенций еще одним международно-правовым актом, предоставляющим право на обращение в международные организации является ратифицированная Россией в 1998 г. Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод от 4 ноября 1950 г. Одним из значимых правовых последствий подписания и ратификации данной конвенции в контексте нашего исследования следует признать закрепление за осужденными, наряду с иными гражданами, а также неправительственными организациями или группами лиц, возможности обращения с заявлениями о нарушении своих прав в Европейский суд по правам человека (далее – ЕСПЧ) . Соответственно, можно констатировать

значительное увеличение за последние два десятилетия механизмов реализации международного контроля в форме индивидуальных жалоб осужденных.

Новейшей формой осуществления международного контроля в сфере исполнения уголовных наказаний является Универсальный периодический обзор, представляющий собой особый механизм контроля в сфере прав человека. В соответствии с новыми требованиями резолюций Генеральной Ассамблеи ООН 5/1, 60/251 каждое государство – член ООН представляет в Совет по правам человека с периодичностью один раз в четыре года национальный доклад, включающий в себя в числе прочего информацию об условиях содержания осужденных к лишению свободы.

В отчетах Российской Федерации раскрывается информация о мерах, принимаемых для улучшения положения лиц, содержащихся под стражей, для приведения уголовно-исполнительной системы страны в соответствие с установленными международными стандартами, а также мерах по защите от пыток, насилия, другого жестокого или унижающего человеческое достоинство обращения в местах лишения свободы, незаконного применения силы сотрудниками правоохранительных органов. Таким образом, механизм предоставления докладов в ООН способствует обобщению информации по соблюдению прав человека, в том числе осужденных, а также стимулирует систематическую, непрерывную работу государства в сфере защиты прав человека.

В целом же, полноценное внедрение в практику различных форм международного контроля в сочетании с институтами национальных видов контроля позволяет достаточно эффективно бороться с проявлениями злоупотреблений со стороны сотрудников уголовно-исполнительной системы в отношении лиц, осужденных к лишению свободы. Многообразие же его форм обеспечивает всесторонность, определенную периодичность и возможность внеплановостиконтрольной деятельности.

Так же, как и международный контроль, государственный контроль в уголовно-исполнительной 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 Федеральную службу исполнения наказаний России.

В этих целях Указом Президента РФ 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 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.¹⁴ В полной мере данное положение можно отнести и к институту уполномоченного по правам 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.

Контрольный и правозащитный потенциал деятельности федеральных и региональных органов государственной власти значительно расширяет факт законодательного закрепления за ними в рамках исполнения должностных

¹⁴ 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: Академия права и управления ФСИН России 2017. – С. 13.

обязанностей права посещать учреждения и органы, исполняющие наказания, без специального разрешения администрации на основании п. «а» ч. 1 ст. 24 УИК РФ. Все вышеперечисленные субъекты, а также председатель Правительства РФ наделены такими полномочиями. В отношении органов власти субъектов Российской Федерации право посещения ограничено территорией соответствующего субъекта.

В отличие от законодательных органов формы и методы контроля в пенитенциарной сфере органов судебной власти более разнообразны. Исходя из предназначения правоохранительной и правозащитной функций судебной власти, расширение сфер судебного контроля становится необходимым условием соблюдения и защиты конституционных прав граждан, в том числе находящихся в местах лишения свободы. Некоторые из данных функций нашли свое закрепление непосредственно в нормах УИК РФ, в котором данному виду государственного контроля посвящена ст. 20, ч. 1, которой носит бланкетный характер.

В настоящее время имеются несколько форм судебного контроля. Во-первых, суды рассматривают дела по спорам, вытекающим из гражданских, семейных, трудовых и административных правоотношений и дел особого производства, осуществляемых по правилам гражданского судопроизводства. К таким категориям дел относятся утрата трудоспособности по вине исправительного учреждения (ч. 4 ст. 98 УИК РФ), возмещение материального ущерба, нанесенного осужденными во время отбывания наказания (ст. 102 УИК). Во-вторых, судебные органы ведут производство по уголовным делам, в том числе при рассмотрении вопросов исполнения приговоров. В-третьих, органы судебной власти рассматривают жалобы осужденных и иных лиц на действия администрации учреждений и органов, исполняющих наказания, тем самым непосредственно участвуя в предупреждении совершения противоправных действий персоналом и должностными лицами учреждений и органов уголовно-исполнительной системы, в охране и защите прав и законных интересов осужденных.

При рассмотрении поступающих жалоб суды разносторонне изучают деятельность учреждений и органов, исполняющих уголовные наказания. В этой

связи следует отметить, что, в соответствии со ст. 24 УИК РФ, судьи имеют право посещать органы и учреждения, исполняющие наказания, без специального разрешения на территориях, где они осуществляют судопроизводство. В-четвертых, освобождение от отбывания наказания также находится под контролем судебных органов, в том числе вопросы условно-досрочного освобождения, замены неотбытой части наказания более мягким видом наказания, освобождения в связи с болезнью, отсрочки отбывания наказания или изменения осужденному вида исправительного учреждения. В-пятых, в соответствии с ч. 3 ст. 20 УИК РФ, учреждения и органы, исполняющие наказания, обязаны уведомить суд, вынесший приговор о начале и месте отбывания наказания осужденными.

Особую роль при осуществлении контроля играет Конституционный суд Российской Федерации, который в рамках своих полномочий по осуществлению судебного конституционного контроля обеспечивает законность в сфере соблюдения и защиты прав и свобод человека, в том числе осужденных.

В литературе уже давно ведется дискуссия о необходимости введения специализации в судебной системе – пенитенциарных судов либо пенитенциарных судей со статусом мирового судьи, либо пенитенциарного судьи в районных судах¹⁵. Доводы в пользу такого разделения судебских полномочий представляются достаточно обоснованными, ведь подобные преобразования в судебной системе позволят не только усовершенствовать контроль и надзор за приемом, регистрацией и рассмотрением заявлений и сообщений о преступлениях и происшествиях в пенитенциарных учреждениях, но и решить ряд иных проблем, в частности: устранить большую загруженность судов, повышение эффективности защиты прав и свобод осужденных и многое другое. Еще одним возможным способом повышения эффективности деятельности судов в рассматриваемой сфере, как справедливо отмечается в литературе, может быть выделение в структуре уголовного процесса специального производства, направленного на разрешение дел, возникающих в связи с принудительной изоляцией от общества, т.е. отдельного

¹⁵ Руднев, В. Пенитенциарный судья. К вопросу о судебном контроле за исполнением наказаний / В. Руднев // Российская юстиция. – 2001. – № 8. – С. 33.

упрощенного вида судопроизводства – уголовно-исполнительного, в рамках которого решались бы все вопросы, возникающие в сфере исполнения наказаний¹⁶. Все выше перечисленные формы государственного контроля, как правило, относят к надведомственному (межведомственному), т.е. общему контролю.

Помимо них существует ведомственный (специальный) контроль со стороны вышестоящих органов управления и их должностных лиц. Порядок его осуществления регулируется действующим законодательством Российской Федерации и направлен на обеспечение принципа соблюдения законности органами и учреждениями, исполняющими уголовные наказания.

Этот вид контроля в силу подведомственности учреждений и органов уголовно-исполнительной системы Министерству юстиции РФ осуществляется данным федеральным органом власти через реализацию своих полномочий органами юстиции, не входящими в систему Федеральной службы исполнения наказаний России, а также самой службой исполнения наказаний, которая уполномочена обеспечивать правопорядок и законность в учреждениях, исполняющих наказания, и следственных изоляторах, а также безопасность лиц, находящихся на их территориях.

В соответствии со своим Регламентом Министерство юстиции РФ (далее – МЮ РФ) осуществляет взаимодействие с подведомственными федеральными службами, в том числе Федеральной службой исполнения наказаний, среди прочих форм через организацию плановых проверок деятельности федеральных служб, а также проверок по жалобам граждан, в том числе и осужденных, и организаций на действия (бездействие) и решения федеральных служб и их должностных лиц.

Ведомственный контроль, кроме ФСИН России, осуществляется территориальными органами Министерства юстиции РФ и специально созданным Департаментом нормативно-правового регулирования, анализа и контроля в сфере исполнения уголовных наказаний и судебных актов. В числе основных задач

¹⁶ Воронин О.В. Роль пенитенциарного надзора прокуратуры в отечественной системе пенитенциарного контроля // Уголовная юстиция. 2014. № 2 (4). С. 68; Николок В.В. Уголовно-исполнительное судопроизводство в СССР. Иркутск: Изд-во Иркут. ун-та, 1989. С. 175.

Департамента обозначены обеспечение защиты прав и свобод человека и гражданина, а также осуществление координации и контроля деятельности подведомственных федеральных служб. Необходимо отметить, что ведомственный контроль несет основную нагрузку по обеспечению законности в системе исполнения наказаний, т.к. на сегодняшний день является основной организационно-правовой формой проверки соблюдения правовых предписаний учреждениями и органами пенитенциарной системы, проводимой как в плановом, так и в инициативном порядке. К тому же контроль вышестоящих органов управления и их должностных лиц обладает рядом преимуществ по сравнению с иными видами контрольной деятельности, а именно: возможность проверки деятельности администраций подконтрольных органов и учреждений в любой сфере, широта охвата проверки соблюдения всех нормативных предписаний независимо от их юридической силы, а также возможность отмены либо изменения решений подконтрольных лиц, т.е. оперативный характер реагирования на допущенные нарушения. Вместе с тем некоторые из перечисленных достоинств ведомственного контроля в определенных условиях могут превратиться в его недостатки, например, в виде укрывательства, преднамеренного искажения реального состояния законности для улучшения показателей или же проявлений коррупционного характера и т.п. Конечно, все эти недостатки должны выявляться и устраняться другими видами контроля, для чего и совершенствуется система контроля за учреждениями и органами, исполняющими уголовные наказания.

Как правило, при классификации контроля и надзора в уголовно-исполнительной системе, наряду с государственным контролем, т.е. контролем органов государства, называют контроль органов местного самоуправления, объединяя их в один вид¹⁷.

Действующее законодательство наделяет органы местного самоуправления рядом властных полномочий в решении экономических, социальных, хозяйственных, коммунальных, экологических и многих других вопросов,

¹⁷ Хаитжанов А. М. Уголовно-исполнительное право РФ: учебное пособие. / А. М. Хаитжанов – Пенза: ИИЦ ПГУ, 2006. – С. 148.

имеющих значение для самоуправляемой территории и ее населения. В процессе осуществления функции борьбы с преступностью и охраны общественного порядка в пределах муниципалитета органы местного самоуправления сотрудничают и ведут совместную работу с правоохранительными органами и учреждениями, исполняющими уголовные наказания. Для этого, в соответствии с ч. 1 ст. 24 УИК РФ, им предоставлено право без специального на то разрешения посещать подконтрольные учреждения в пределах территории муниципального образования, по результатам чего для заслушивания отчетов могут проводиться заседания специальных комиссий. По итогам рассмотрения этих отчетов принимаются соответствующие решения по выявленным недостаткам, а также определяются меры по оказанию помощи учреждениям и органам, исполняющим уголовные наказания.

Рассмотренные формы международного и государственного контроля логично и вполне обоснованно с позиций обеспечения беспристрастности контрольной деятельности дополняются достаточно детально регламентированным общественным контролем. 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» позволило значительно расширить формы совместной работы правоохранительных органов и институтов гражданского общества.

Следует отметить, что возможность осуществления общественного контроля, в том числе в пенитенциарной сфере, основана на нормах Конституции Российской Федерации. Статьи 30 и 32 Основного закона гарантируют свободу деятельности общественных объединений, при этом закрепляется право каждого на объединение для защиты своих интересов, а также право участвовать в управлении делами государства. Соответственно, данные положения Конституции нашли свое отражение в числе прочих нормативных правовых актов, в нормах выше названного Федерального закона и в ст. 23 УИК РФ, регулирующей осуществление общественного контроля за обеспечением прав человека и порядок оказания общественными объединениями содействия в работе учреждений и органов,

исполняющих наказания.

Анализ указанной статьи показывает, что законодатель в качестве единственного субъекта гражданского общества, уполномоченного осуществлять контролируемую деятельность за соблюдением прав человека в исправительных центрах, исправительных учреждениях и дисциплинарных воинских частях, называет общественные наблюдательные комиссии (далее – ОНК). При этом за ними закрепляются правомочия беседовать с осужденными в условиях, позволяющих администрации ИУ их видеть, но не слышать. Общественные объединения могут оказывать лишь содействие в работе учреждений и органов и принимать участие в исправлении осужденных. Таким образом, анализируемая норма УИК РФ не отражает полный субъектный состав общественного контроля в пенитенциарной системе. Как справедливо отмечается в юридической литературе, законодательный акцент на одном субъекте общественного контроля – общественных наблюдательных комиссиях – не в полной мере отражает сложившиеся тенденции развития гражданского общества¹⁸. К таким субъектам можно отнести Общественный совет при ФСИН России и общественные советы при территориальных органах ФСИН России, неправительственные правозащитные организации, Общественную палату РФ и общественные палаты субъектов Российской Федерации, комиссии по делам несовершеннолетних, попечительские советы и родительские комитеты при исправительных учреждениях, комиссии по вопросам помилования и, конечно же, средства массовой информации. Этот перечень закономерно дополняют общественные объединения, уставной целью которых выступает контроль за соблюдением прав граждан, в том числе и осужденных. Все эти субъекты, в соответствии со ст. 24 УИК РФ, имеют право, при наличии специального разрешения администрации учреждений и органов, исполняющих наказания (разрешение не требуется общественным наблюдательным комиссиям), посещать указанные органы и учреждения.

¹⁸ Потапов, А.М., Александров, А.С. К вопросу о субъектах общественного контроля за соблюдением прав осужденных в местах лишения свободы / А.М. Потапов, А.С. Александров // Вестник института: преступление, наказание, исправление. – 2013. – № 4. – С. 29.

Каждый из перечисленных субъектов реализует свои конституционные полномочия по осуществлению общественного контроля в различных формах. Так, контрольная деятельность Общественного совета может выражаться в форме информирования руководства ФСИН России о нарушениях прав и законных интересов осужденных в местах лишения свободы, запросов сведений о деятельности органов и учреждений системы исполнения наказаний в области соблюдения прав осужденных, посещениях контролируемых учреждений как самостоятельно, так и совместно с общественными наблюдательными комиссиями. В отчёте деятельности Общественного совета при ФСИН России за 2018 г. отмечается, что за отчетный период рассмотрено 196 обращений. В основном они затрагивали вопросы медицинского обслуживания, УДО и перевода осужденного поближе к месту жительства. Подчёркнуто, что больше всего обращений было от осужденных отбывающих сроки наказания по статьям 105, 158, 222 УК РФ¹⁹. Общественная палата реализует свои полномочия в несколько иных формах, а именно: проводит слушания по общественно важным проблемам, в том числе связанным с исполнением наказаний, дает заключения о выявленных нарушениях законодательства в исследуемой сфере, проводит экспертизу проектов федерального законодательства и иных нормативных правовых актов, регулирующих деятельность органов и учреждений уголовно-исполнительной системы, обеспечивает участие руководителей Минюста и ФСИН России в своих пленарных заседаниях, а также участие своих представителей в работе соответствующих комитетов и комиссий Федерального собрания, коллегий Минюста и ФСИН России, оформляет запросы в Минюст, ФСИН России и ее территориальные органы.

Многообразие рассмотренных форм осуществления контроля общественными советами и Общественной палатой свидетельствует о значительном диапазоне контрольного и правозащитного потенциала их деятельности в сфере обеспечения соблюдения прав человека в процессе исполнения уголовных

¹⁹ Обращения осужденных [Электронный ресурс] // ФСИН России. Главная. Статистические данные: офиц. сайт. 22.05.2021 – Режим доступа: <http://www.fsin.su/structure/inspector/iao/statistika/Kratkaya%20har-ka%20UIS/> (дата обращения: 26.05.2022).

наказаний. Следовательно, обоснованным представляется вывод о необходимости наделения данных субъектов более широкими полномочиями, в частности, по посещению органов и учреждений исполнения уголовных наказаний без наличия специального на то разрешения. Вполне справедливой в данном контексте представляется мнение об обоснованности внесения изменений в УИК РФ в части расширения субъектного состава общественного контроля и перечня органов, переписка с которыми и обращения к которым не подлежат цензуре, путем включения в них Общественного совета при ФСИН России и общественных советов при территориальных органах ФСИН России, а также Общественной палаты РФ и общественных палат субъектов Российской Федерации²⁰.

В рамках анализа общественного контроля следует отметить большую роль различных общественных объединений в оказании содействия в работе учреждений и органов, исполняющих наказания. Организационные формы такого участия весьма разнообразны. К ним можно отнести создание попечительских советов, шефство трудовых коллективов и учебных заведений и т.д.

Правозащитные организации и лица, индивидуально осуществляющие правозащитную деятельность в рамках действующего законодательства, оказывают помощь осужденным, отбывающим наказание в местах лишения свободы, а также после их освобождения в форме содействия в улучшении их бытовых условий, в трудоустройстве и реализации иных прав. Как нами отмечалось, деятельность правозащитных организаций и их отдельных представителей следует отнести к формам общественного контроля, принимая во внимание важность и целесообразность оказания ими помощи и содействия в социально-правовой контрольно-надзорной деятельности в целях развития институтов демократии и гражданского общества.

В рассматриваемом контексте невозможно не отметить деятельность религиозных организаций, которые получают от администраций учреждений право

²⁰ Потапов, А.М., Александров, А.С. К вопросу о субъектах общественного контроля за соблюдением прав осужденных в местах лишения свободы / А.М. Потапов, А.С. Александров // Вестник института: преступление, наказание, исправление. – 2013. – № 4. – С. 30.

их посещения. Особенно ценным в процессе достижения таких законодательно закрепленных целей наказания, как исправление осужденных и предупреждение совершения новых преступлений, является содействие в организации их духовно-нравственного просвещения, воспитательной работы, производственной деятельности, а также дальнейшей адаптации и поддержки таковых после освобождения из мест лишения свободы.

Проведенный анализ общественного контроля в системе исполнения наказаний показал наличие значительного правозащитного и контрольного потенциала общественной деятельности в органах и учреждениях уголовно-исполнительной системы, фактическое существенное расширение круга субъектов такой деятельности. К тому же работа различного рода общественных формирований способствует обеспечению гласности и открытости функционирования уголовно-исполнительной системы, определенной степени ее подконтрольности гражданскому обществу, условий для участия представителей общественности в решении существующих проблем, в том числе в процессе реформирования пенитенциарной системы.

Правом контроля за деятельностью учреждений УИС обладают Уполномоченные по правам человека в РФ, по правам ребёнка, по защите прав предпринимателей, но только Уполномоченному по правам человека в РФ и уполномоченному по правам человека в субъекте РФ при осуществлении своих полномочий с 2015 г. разрешено беседовать с осужденными и следственно-арестованными, наедине в условиях, позволяющих видеть беседующих, но не слышать их исключением являются индивидуальными. В основном осужденные жалуются на неправомерное применение физической силы, специальных средств и на условия содержания (на ненадлежащее медицинское обеспечение, отказ от регистрации телесных повреждений, отсутствие биотуалетов в автозаках, не отгороженность туалетов в СИЗО и др.).

В 2017 г. при содействии ФСИН России и органов прокуратуры РФ Уполномоченному по правам человека в РФ удалось добиться удовлетворения

139 жалоб на нарушения прав граждан в местах принудительного содержания. В общей сложности это коснулось интересов 9,5 тыс. чел.

Все виды контроля, дополняя друг друга, в совокупности могут составить действенный механизм поддержания и укрепления законности в сфере исполнения уголовных наказаний.

Говоря о видах надзора, необходимо обозначить ещё один аспект. Если речь идет о надзоре в сфере исполнения наказаний, то, соответственно, можно говорить о прокурорском надзоре и административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы, субъектами осуществления которого выступают органы внутренних дел. В случае же ограничения рассматриваемого вопроса надзором за деятельностью учреждений и органов, исполняющих уголовные наказания, в контексте сформулированного нами определения надзора и выделенных признаков действующее законодательство предусматривает только один вид надзорной деятельности – надзор органов прокуратуры. При этом весомым аргументом необходимости рассмотрения надзора как отличного от контроля вида проверочной деятельности на наш взгляд, является возможность включения в предмет прокурорского надзора непосредственно самой контрольной деятельности вышестоящих по отношению к учреждениям, исполняющим уголовные наказания, органов, а также контроля их деятельности общественными организациями и объединениями.

В юридической литературе совершенно обосновано отмечается, что преимущества пенитенциарного прокурорского надзора заключаются в его «инициативном характере (в возможности прокурора вмешиваться в сферу исполнения и отбывания принудительной изоляции по собственному усмотрению независимо от обращений и прочих сигналов о нарушении законов) и наличии в этой связи помимо специальных надзорных также существенных распорядительных полномочий, позволяющих оперативно восстанавливать нарушенную законность и правовое положение лиц одними лишь прокурорскими средствами, не прибегая к сложным судебным процедурам и не становясь в зависимость от усмотрений

администраций мест принудительной изоляции²¹».

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 обязанностей¹. Для этого прокурор наделяется широким кругом полномочий², 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.

Выводы по 1 главе.

Таким образом в первой главе нашего исследования мы выяснили, что сущность контроля и надзора наиболее тесным образом связана с их предназначением, целями и задачами и находит свою реализацию в обеспечении 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.

Изучение вопросов механизма реализации контроля и надзора в уголовно-исполнительной системе имеет существенное значение для комплексного

²¹ Воронин, О.В. О соотношении судебного контроля и прокурорского надзора при обеспечении защиты прав и свобод лиц, находящихся в принудительной изоляции от общества (история вопроса) / О.В. Воронин // Законы России: опыт, анализ, практика. – 2011. – № 11. – С. 59.

анализа института контроля и надзора в сфере исполнения уголовных наказаний, поскольку эффективность данного механизма является одним из основополагающих факторов обеспечения правовой и социальной действенности всей системы исполнения уголовных наказаний.

Глава 2. КОНТРОЛЬНО НАДЗОРНАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ В ПРАКТИКЕ ОРГАНОВ И УЧРЕЖДЕНИЙ УИС

2.1. Надзорная деятельность в практике учреждений УИС

Органы прокуратуры, осуществляя надзорную деятельность систематически проводят проверки исполнения законов в учреждениях уголовно-исполнительной системы, в которых осужденные отбывают наказание в виде лишения свободы. При этом основная работа на местах осуществляется работниками специализированных прокуратур по надзору за соблюдением законов в исправительных учреждениях.

Проверки по широкому кругу вопросов каждого учреждения проводятся не реже одного раза в месяц, а учреждения, расположенного в труднодоступных местах, - не реже одного раза в квартал. Это предписано Приказом Генерального прокурора РФ от 16 января 2014 г. N 6 «Об организации надзора за исполнением законов администрациями органов и учреждений, исполняющих уголовные наказания, следственных изоляторов при содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений».

Помимо этого, проводятся проверки по планам работы прокуратуры; по заданиям вышестоящих прокуратур; по фактам чрезвычайных происшествий; по письменным обращениям осужденных, иных лиц и сообщениям СМИ о нарушениях законов. Сотрудники специализированных прокуратур принимают участие в проверках, проводимых руководителями прокуратур субъектов Федерации.

Как ни странно, несмотря на значительное количество проверок, некоторые вопросы все же остаются вне поля зрения прокуратуры. Причины такого положения дел кроются в том, что в исправительных учреждениях осуществляется значительный документооборот, есть большое количество жилых, коммунально-бытовых и хозяйственных зданий и сооружений,

обширные производственные площади, прочие объекты имущественного комплекса. Загруженность работников прокуратуры и отсутствие информации о конкретных нарушениях не позволяют своевременно охватить проверками все сферы деятельности учреждений. Более того, работники учреждений и осужденные не расценивают некоторые нарушения как таковые.

В связи с этим, по нашему мнению, эффективной формой работы прокуратуры служат сплошные комплексные проверки, каждая из которых проводится группой работников прокуратуры в течение нескольких дней в одном учреждении. По результатам дается общая и всесторонняя оценка исполнению обязанностей администрацией учреждения, состоянию ведомственного контроля, а также работе сотрудников специализированной прокуратуры и осуществлению прокурорского надзора в целом.

Основная задача таких проверок заключается в выявлении и устранении системных и наиболее грубых нарушений и просчетов в деятельности исправительного учреждения и самой прокуратуры. Результаты комплексных проверок служат определенным руководством к действию для сотрудников всех исправительных учреждений региона и работников специализированной прокуратуры.

Периодичность сплошных комплексных проверок необходимо устанавливать исходя из местных условий и возможностей, но в любом случае они должны быть регулярными.

Место проведения такой проверки определяется на основе анализа состояния законности и правопорядка в учреждениях. Это может быть или учреждение, где наблюдается наиболее неблагоприятная обстановка, или учреждение, которое давно не подвергалось такой проверке.

Руководство проверкой и основная нагрузка при ее проведении ложатся на специализированного прокурора. Количество участвующих в проверке работников прокуратуры и необходимость привлечения специалистов определяется отдельно в каждом конкретном случае, при этом обязательно участие того работника прокуратуры, который осуществляет

непосредственный надзор за этим учреждением.

При подготовке составляется детальный план мероприятий, от которого зависит всесторонность и эффективность всей проверки, в связи с чем составлению плана необходимо уделить большое внимание. В плане на основе проведенного анализа учитываются все проблемы, отмеченные в учреждении при предыдущих проверках и в поступивших в прокуратуру обращениях осужденных и иных лиц. Кроме того, в плане отражаются подлежащие изучению вопросы исходя из обобщения системных нарушений, допускаявшихся в иных учреждениях региона и других субъектов Федерации.

План состоит из трех частей:

1. Перечень сведений, подлежащих выяснению путем направления запроса в учреждение;
2. План обхода территории и объектов учреждения;
3. План проверки документации учреждения.

Начальнику учреждения заблаговременно направляется подробный запрос о представлении конкретных статистических данных и иных сведений по всем основным направлениям деятельности. В этом же запросе указывается время проведения проверки, а также перечисляются документы и материалы, которые должны быть подготовлены к приезду работников прокуратуры.

При напряженном режиме работы сотрудников прокуратуры проведению проверки невозможно уделить бесконечно долгое время, поэтому крайне важно его рациональное использование. Все проверочные мероприятия целесообразно провести непосредственно при выезде в учреждение. Срок самой проверки на месте зависит от объема работы, но, исходя из нашего опыта, не может составлять менее трех дней.

От работника прокуратуры, осуществляющего непосредственный надзор за учреждением, в первую очередь, требуется проверить полноту и достоверность представленных сведений по ранее направленному прокуратурой запросу, по необходимости истребовать дополнительные объяснения и пояснения по существу поставленных вопросов.

Практика показывает, что на это уходит много времени, так как по разным причинам учреждения первоначально представляют неполные сведения, которые зачастую противоречат друг другу и не всегда соответствуют реальному положению дел.

Тому же работнику прокуратуры прокурор в ходе проверки дает поручения истребовать конкретные документы и объяснения работников учреждения, необходимость в которых возникла в ходе самой проверки.

Прокурор и другие работники прокуратуры осуществляют обход всей территории и всех без исключения объектов учреждения, в том числе находящихся за пределами территории колонии, при этом беседуют с осужденными и работниками. Обход производится сотрудниками прокуратуры совместно либо раздельно по объектам по ранее разработанному плану (о чем говорилось выше), в котором указывается необходимый набор помещений каждого объекта и перечень инвентаря, вещей и предметов, которые должны находиться в помещениях. В проверке участвуют руководители учреждения и иные представители администрации.

Очень эффективно использование фотосъемки для фиксации выявленных нарушений, что оказывает психологическое воздействие и лишает администрацию учреждения возможности впоследствии отрицать отмеченные нарушения.

В зависимости от того, насколько большим является проверяемое учреждение, обход может занять не один день. Кроме того, хороший прием - повторная проверка объектов в другой день, когда по первоначально выявленным нарушениям администрация давала пояснения об их случайности либо заверяла о том, что немедленно их устранил.

Например, в ходе проверки одной из колоний установлены факты отсутствия должного контроля при передвижении осужденных из жилой в производственную зону. Начальник колонии заверил, что это случайность, допущенная по вине оперативного дежурного. В связи с этим те же вопросы были проверены через день при другой дежурной смене. Ситуация была

аналогичной, в связи с чем начальник был вынужден признать системность нарушений режимных требований.

Кроме обхода по детально разработанному плану осуществляется проверка документации в учреждении.

Изучаются приказы и распоряжения начальника учреждения относительно основной деятельности осужденных и личного состава. Проверяется законность водворения осужденных в ШИЗО, перевода в ПКТ, ЕПКТ с изучением материалов по этому поводу и личных дел осужденных. При ознакомлении с соответствующими документами исследуются вопросы выполнения режимных требований и создания надлежащих условий отбывания осужденными наказания, соблюдения их прав на медико-санитарное и коммунально-бытовое обеспечение, проведения с ними воспитательной работы, исполнения требований законодательства при привлечении их к труду, при рассмотрении администрацией учреждения обращений граждан и многие другие.

Тем самым полный обход объектов учреждения, подробное изучение документации и беседы с работниками и осужденными дают полную картину сложившейся обстановки в проверяемом учреждении.

Более того, обязателен прием сотрудниками прокуратуры по личным вопросам работников учреждения и осужденных, причем по просьбе последних такой прием должен осуществляться без участия представителей администрации.

Отдельно отметим необходимость проверки полноты регистрации сообщений о преступлениях в целях выявления возможных нарушений законов, связанных с укрытием сообщений о преступлениях, а также самих преступлений от регистрации и учета.

Изучается ведение книг регистрации сообщений о преступлениях и проводится сверка записей с другой документацией:

- корешками талонов-уведомлений о приеме сообщений о преступлениях от заявителей;

- журналами регистрации информации о происшествиях;
- журналами учета материалов, по которым вынесены постановления об отказе в возбуждении уголовного дела;
- журналами поступления осужденных на стационарное лечение в медицинскую часть;
- журналами регистрации амбулаторных больных;
- книгами регистрации листков нетрудоспособности;
- журналами учета травматизма (производственного и бытового) и смертности;
- журналами учета случаев применения физической силы, спецсредств и оружия;
- журналами учета рапортов о нарушениях установленного порядка отбывания наказания;
- журналами приема подозреваемых, обвиняемых и осужденных по личным вопросам;
- поступившими в исправительное учреждение письменными обращениями осужденных, их родственников и иных лиц;
- журналами учета входящей и исходящей корреспонденции;
- материалами служебных проверок;
- журналами учета замечаний со стороны вышестоящих органов ФСИН России;
- актами ежеквартальных внутренних проверок состояния учетно-регистрационной дисциплины;
- иной документации учреждения.

Работники прокуратуры лично беседуют с осужденными, получившими телесные повреждения либо отказывающимися от приема пищи, в целях выяснения истинных обстоятельств произошедшего.

В больницах проводится сверка информации о доставке из проверяемых учреждений подозреваемых, обвиняемых и осужденных с телесными повреждениями. По находящимся в производстве материалам проверок по

сообщениям о преступлениях даются письменные предложения (указания).

Проверки по вопросам учетно-регистрационной дисциплины должны осуществляться не реже раза в месяц. В ходе же сплошной комплексной проверки эти вопросы подлежат повторному изучению за больший период времени (например, за прошедший год) в целях анализа состояния законности в учреждении и исключения фактов нарушений, оставшихся вне поля зрения работников прокуратуры при предыдущих проверках.

В последний день сплошной комплексной проверки в учреждении проводится итоговое оперативное совещание при прокуроре, в котором принимают участие работники прокуратуры, проводившие проверку, начальник территориального управления ФСИН, начальник проверенного учреждения, его заместители и руководители структурных подразделений, а также по необходимости иные лица.

В ходе проверки, а также по результатам ее проведения принимаются необходимые меры прокурорского реагирования. Составляется итоговая справка, которая состоит из следующих частей:

- вводная часть (кто, где и в связи с чем проводил проверку);
- сведения об истории проверяемого учреждения;
- анализ осуществления прокурорского надзора за учреждением;
- состояние законности в учреждении (установленное в ходе сплошной комплексной проверки с указанием выявленных нарушений и иллюстрированием текста документа сделанными фотоснимками);
- итоги и выводы, сделанные по результатам проверки.

Отдельное оперативное совещание проводится в прокуратуре, где рассматриваются результаты, определяются направления и методы дальнейшей работы как в проверенном, так и в других учреждениях. При этом работникам прокуратуры важно критически отнестись к своей деятельности, исправить собственные нарушения и просчеты.

Таким образом, практика проведения комплексных проверок при исполнении уголовных наказаний в виде лишения свободы чрезвычайно

эффективна и полезна. Она позволяет проверить деятельность исправительного учреждения в целом, выявить и устранить многие нарушения законов, дать должную оценку состоянию прокурорского надзора, а также сделать соответствующие выводы в целях дальнейшего укрепления законности и правопорядка во всех исправительных учреждениях региона

2.2. Государственный контроль за деятельностью учреждений и органов УИС

Предусмотренный в ст. 19 Уголовно-исполнительного кодекса Российской Федерации (далее - УИК РФ) контроль за деятельностью учреждений и органов, исполняющих наказания, осуществляемый федеральными органами государственной власти, является важнейшим средством обеспечения законности и эффективности правоохранительной деятельности этих подконтрольных субъектов. Такой контроль является разновидностью государственного контроля, к которому также относятся судебный контроль (ст. 20 УИК РФ), ведомственный контроль (ст. 21 УИК РФ), прокурорский надзор (ст. 22 УИК РФ), контроль, осуществляемый только за деятельностью уголовно-исполнительной системы органами государственной власти субъектов Российской Федерации (ст. 38 Закона РФ «Об учреждениях и органах, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы»). Контроль, предусмотренный ст. 19 УИК РФ, осуществляется федеральными органами государственной власти властными методами, связанными с реализацией полномочий этих органов, а предметом этого контроля является вся правоохранительная деятельность учреждений и органов, исполняющих наказания. Сочетание свойств государственного и общественного контроля находит выражение в контроле за деятельностью уголовно-исполнительной системы, который осуществляется органами

местного самоуправления (ст. 38 Закона РФ «Об учреждениях и органах, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы»).

В содержание рассматриваемого контроля входят осуществляемые федеральными органами государственной власти проверки эффективности уголовно-исполнительной политики в деятельности учреждений и органов, осуществляющих исполнение уголовных наказаний, а также принятие мер к корректированию такой деятельности. Соответственно, основным предметом контроля является правоохранительная деятельность учреждений и органов, исполняющих наказания, как часть уголовно-исполнительной политики. Контроль Уполномоченного по правам человека в РФ является более предметным: в качестве него выступает правоохранительная деятельность учреждений и органов, исполняющих наказания, в части обеспечения указанного в ст. 10 УИК РФ правового положения осуждённых. Методы осуществления контроля могут быть различными и зависят от содержания правотворческой или правоприменительной деятельности соответствующих федеральных органов государственной власти.

Нормы о контроле за деятельностью учреждений и органов, исполняющих наказания, содержащиеся в УИК РФ, являются бланкетными. Поэтому для определения круга субъектов, осуществляющих контроль, предмета и методов контроля необходимо обращаться к содержанию нормативно-правовых актов, определяющих компетенцию соответствующих федеральных органов государственной власти. Правовой основой такого контроля является, прежде всего, Конституция Российской Федерации, которая к Федеральным органам государственной власти относит Президента Российской Федерации, Федеральное собрание Российской Федерации (Совет Федерации и Государственную Думу), Правительство Российской Федерации, а также суды Российской Федерации (ст. 11 Конституции РФ). Суды РФ являются субъектами, осуществляющими судебный контроль, выделенный, как уже отмечалось, в качестве самостоятельного вида государственного контроля (ст. 20 УИК РФ). Круг субъектов, осуществляющих контроль за

деятельностью уголовно-исполнительной системы, учреждения и органы которой исполняют большую часть уголовных наказаний (ст. 16 УИК РФ), определён в ст. 38 Закона РФ от 21 июля 1993 г. № 5473-1 «Об учреждениях и органах, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы». Среди этих субъектов указаны следующие федеральные органы государственной власти: Федеральное Собрание Российской Федерации, Президент Российской Федерации, Правительство Российской Федерации, осуществляющий ведомственный контроль (ст. 21 УИК РФ) федеральный орган уголовно-исполнительной системы - Федеральная служба исполнения наказаний Российской Федерации.

Федеральное Собрание РФ контролирует учреждения и органы, исполняющие наказания, в процессе осуществления представительной и законодательной деятельности (ст. 94 Конституции РФ), формируя прежде всего уголовно-исполнительную политику РФ. К полномочиям по формированию такой политики относятся, во-первых, право Государственной Думы принимать, а Советом Федерации одобрять федеральные законы, в том числе создающие правовые основы исполнения уголовных наказаний и деятельности учреждений и органов, их исполняющих. К таким законам относится прежде всего Уголовно-исполнительный кодекс Российской Федерации, принятый Государственной Думой 18 декабря 1996 г. и одобренный Советом Федерации 25 декабря 1996 г. Во-вторых, право Государственной Думы объявлять амнистию (п. «е» ч. 1 ст. 103 Конституции РФ), которая, исходя из смысла ст. 84 УК РФ, является средством корректирования уголовной и уголовно-исполнительной политики государства в отношении индивидуально не определённого круга лиц. В-третьих, закреплённое в ст. 104 Конституции РФ право законодательной инициативы, которое принадлежит Совету Федерации, членам Совета Федерации, депутатам Государственной Думы, в том числе в отношении законопроектов, касающихся уголовно-исполнительной политики. В-четвёртых, участие Федерального Собрания РФ в формировании органов

государственной власти, влияющих на реализацию уголовно-исполнительной политики. В частности, в п. «з» ч. 1 ст. 102 Конституции РФ к ведению Совета Федерации отнесено назначение на должность и освобождение от должности Генерального прокурора РФ, осуществляющего прокурорский надзор за соблюдением законов администрацией учреждений и органов, исполняющих наказания (ст. 22 УИК РФ). В п. «д» ч. 1 ст. 103 Конституции РФ к ведению Государственной Думы отнесено назначение на должность и освобождение от должности Уполномоченного по правам человека, обеспечивающего гарантии государственной защиты прав человека, в том числе в процессе исполнения уголовных наказаний. В ч. 5 ст. 101 Конституции РФ к совместному ведению Совета Федерации и Государственной Думы отнесено образование ими Счётной палаты, осуществляющей контроль за исполнением федерального бюджета. В-пятых, право осуществления депутатами обеих палат запроса в учреждения и органы, исполняющие наказания, в связи с поступившими в их адрес обращениями, заявлениями и жалобами осуждённых. В-шестых, право членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы посещать учреждения и органы, исполняющие наказания, без специального на то разрешения (ст. 24 УИК РФ). По результатам таких посещений могут быть заслушаны отчёты руководителей учреждений и органов, исполняющих наказания, на парламентских слушаниях, а также проведены такие слушания по вопросам нарушения прав человека в процессе исполнения уголовных наказаний.

Важнейшим инструментом конституционного контроля Государственной Думы за учреждениями и органами, исполняющими наказания, является деятельность Уполномоченного по правам человека в РФ и Счётной палаты РФ. Контроль, осуществляемый Уполномоченным по правам человека в РФ (далее - Уполномоченный), включает в себя как проверку соблюдения прав человека в процессе реализации уголовно-исполнительной политики в целом, так и проверку конкретных фактов нарушения прав человека в процессе исполнения уголовных наказаний.

Проверка соблюдения прав человека в процессе реализации уголовно-исполнительной политики в целом осуществляется этим должностным лицом в процессе изучения и анализа информации о нарушении прав человека, обобщения итогов рассмотрения адресованных ему жалоб. По результатам такой проверки Уполномоченный вправе направлять в соответствующие государственные органы, в том числе в учреждения и органы, исполняющие наказания, свои замечания и предложения общего характера, обращаться к субъектам права законодательной инициативы с предложениями об изменении и о дополнении законодательства, восполнении пробелов в нем. В случае грубого или массового нарушения гарантированных Конституцией РФ прав человека в процессе реализации уголовно-исполнительной политики Уполномоченный вправе выступить с докладом на очередном заседании Государственной Думы, обратиться в Государственную Думу с предложением о создании парламентской комиссии по расследованию таких нарушений, о проведении парламентских слушаний по фактам таких нарушений, вправе участвовать в проведении таких слушаний (ст. 31, 32 Федерального конституционного закона «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации»). Проверка конкретных фактов нарушения прав человека в процессе исполнения уголовных наказаний осуществляется Уполномоченным, в частности, при рассмотрении поступивших на его имя жалоб. При проведении проверки по поступившей жалобе Уполномоченный вправе посещать учреждения и органы, исполняющие наказания (ст. 24 УИК РФ), другие государственные органы и иных субъектов, запрашивать от них необходимые сведения, документы и материалы, проводить проверку их деятельности, знакомиться с материалами уголовных дел, приговоры по которым вступили в силу и др. (ст. 23 Федерального конституционного закона «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации»). По результатам рассмотрения жалобы Уполномоченный вправе следующим образом реагировать на установленные им в ходе проверки факты нарушения прав человека в деятельности учреждений и органов, исполняющих наказания:

обратиться в суд с заявлением в защиту нарушенных прав и свобод и участвовать в процессе в установленных законом формах; обратиться в компетентные государственные органы с ходатайством о возбуждении дисциплинарного или административного производства либо уголовного дела в отношении должностного лица, допустившего такие нарушения; обратиться в суд или прокуратуру с ходатайством о проверке вступивших в силу судебных решений; изложить свои доводы должностному лицу, которое вправе вносить протесты, а также присутствовать при судебном рассмотрении дела в порядке надзора; обратиться в Конституционный Суд РФ с жалобой на нарушение конституционных прав и свобод граждан законом, примененным или подлежащим применению (ст. 29 Федерального конституционного закона «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации»).

Счётная палата РФ контролирует учреждения и органы, исполняющие наказания, в части осуществления контроля за исполнением федерального бюджета, который возложен на неё ч. 5 ст. 101 Конституцией РФ. Контроль осуществляется прежде за целевым и эффективным использованием этими субъектами средств федерального бюджета (ст. 5 Федерального закона «О Счётной палате Российской Федерации»). Методами осуществления такого контроля являются проверка и ревизия, результаты которых оформляются актом, анализ и обследование, результаты которых оформляются заключением, а также мониторинг, применяемый в целях сбора и анализа информации о предмете и деятельности объекта контроля. Учреждения и органы, исполняющие наказания, подвергнутые контролю со стороны Счётной палаты, обязаны по её запросу предоставить необходимую информацию, документы и материалы. Формами реагирования на выявленные Счётной палатой нарушения являются, во-первых, представления, содержащие информацию о выявленных нарушениях законодательства РФ и иных нормативно-правовых актов, требования о принятии мер к их устранению, а также к устранению причин и условий таких нарушений. Во-вторых, предписания, содержащие указания на конкретные допущенные

нарушения и конкретные основания вынесения предписания. В-третьих, уведомления о применении бюджетных мер принуждения, которые направляются органу, уполномоченному в соответствии с законодательством РФ принимать решения о применении этих мер. В-четвёртых, передача соответствующих материалов в правоохранительные органы, которая осуществляется в тех случаях, когда выявляются данные, указывающие на признаки соответствующих составов преступлений (ст. 5, 14, 16, 25-29 Федерального закона «О Счётной палате Российской Федерации»).

Президент РФ осуществляет контроль за учреждениями и органами, исполняющими наказания, в процессе осуществления правотворческой и правоприменительной деятельности, определяя основные направления внутренней политики государства (ч. 3 ст. 80 Конституцией РФ), составной частью которой является уголовно-исполнительная политика РФ. Для определения такой политики Президенту РФ предоставлено право законодательной инициативы (п. «г» ст. 84, ч. 1 ст. 104 Конституции РФ), которое может быть использовано для внесения в Государственную Думу законопроектов, касающихся деятельности учреждений и органов, исполняющих наказания. Президент РФ вправе издавать указы и распоряжения (ст. 90 Конституции РФ), регулирующие эту деятельность. В частности, Указом Президента РФ от 13 октября 2004 г. № 1314 «Вопросы Федеральной службы исполнения наказаний» утверждено Положение о Федеральной службе исполнения наказаний, определившее задачи, полномочия и организацию деятельности этого правоохранительного органа¹. Президент РФ участвует в формировании государственных органов, осуществляющих уголовно-исполнительную политику: представляет Совету Федерации кандидатуру Генерального прокурора РФ, назначает федеральных министров и т. д. (ст. 83 Конституции РФ); в соответствии со ст. 9 Указа Президента РФ «Вопросы Федеральной службы исполнения наказаний» Президент РФ назначает и освобождает от должности директора Федеральной службы исполнения наказаний. Президент РФ осуществляет предусмотренное

п. «в» ст. 89 Конституции РФ право помилования, которое, исходя из смысла ст. 85 Уголовного кодекса Российской Федерации, является средством корректирования уголовной и уголовно-исполнительной политики государства в отношении индивидуально определённого круга лиц. Президент РФ имеет право посещать учреждения и органы, исполняющие наказания, без специального на то разрешения (ст. 24 УИК РФ). По результатам таких посещений могут быть приняты конкретные меры к руководителям учреждений и органов, исполняющих наказания. Деятельность Президента РФ и осуществление контроля за исполнением его решений осуществляется Администрацией Президента РФ (ст. 1 Положения об Администрации Президента РФ). Этот контроль включают в себя также полномочия по контролю за деятельностью учреждений и органов, исполняющих наказания.

Правительство Российской Федерации, являясь высшим исполнительным органом государственной власти, организует реализацию внутренней политики государства (ст. 13 Федерального конституционного закона «О Правительстве Российской Федерации»¹), частью которой является уголовно-исполнительная политика. Для реализации этой политики Правительству РФ предоставлено право контроля за деятельностью федеральных министерств и иных федеральных органов исполнительной власти (ст. 4, 12, 44 Федерального конституционного закона «О Правительстве Российской Федерации»), в том числе тех, которым подчинены учреждения и органы, исполняющие наказания, в частности, ФСИН России. Полномочиями по реализации такого контроля являются, во-первых, право законодательной инициативы (ст. 104 Конституции РФ, ст. 13, 36 Федерального конституционного закона «О Правительстве Российской Федерации»), которое может быть использовано для внесения в Государственную Думу законопроектов, касающихся деятельности учреждений и органов, исполняющих наказания. Во-вторых, участие в разработке и реализации государственной политики в сфере борьбы с преступностью (ст. 19 Федерального конституционного закона «О Правительстве Российской

Федерации»). В-третьих, право издавать акты, определяющие правовые основы деятельности учреждений и органов, исполняющих наказания. Проявлением участия в разработке и реализации государственной политики в сфере борьбы с преступностью, а также указанных актов, являются Концепция развития уголовно-исполнительной системы Российской Федерации до 2020 г., которая во многом изменила содержание уголовно-исполнительной политики, проводимой ФСИН России в последние годы, и акт в виде распоряжения Правительства РФ от 14 октября 2010 г. № 1772-р., которым этот документ утверждён. В-четвёртых, Правительство РФ участвует в формировании государственных органов, осуществляющих уголовно-исполнительную политику. В частности, в соответствии со ст. 9 Указа Президента РФ «Вопросы Федеральной службы исполнения наказаний» Президент РФ назначает и освобождает от должности директора Федеральной службы исполнения наказаний по представлению Председателя Правительства РФ. В-пятых, Председатель Правительства РФ имеет право посещать учреждения и органы, исполняющие наказания, без специального на то разрешения (ст. 24 УИК РФ). По результатам таких посещений могут быть приняты конкретные меры к руководителям учреждений и органов, исполняющих наказания.

Завершая рассмотрение вопроса о контроле федеральными органами государственной власти за деятельностью учреждений и органов, исполняющих наказания, отметим, что по правовой природе это государственный контроль за уголовно-исполнительной политикой, осуществляемой в правоохранительной деятельности этих субъектов.

2.3. Проблемные вопросы при осуществлении общественного контроля за исполнением наказания в виде лишения свободы

Изучение проблемных направлений в сфере осуществления общественного контроля над деятельностью учреждений и органов, осуществляющих наказание, в первую очередь связано с анализом действующего законодательства и практикой его реализации. Без механизмов взаимодействия государства с институтами гражданского общества невозможно оценить эффективность, последствия и перспективы развития системы исполнения наказаний (далее - УИС). Российское законодательство призвано уважать и охранять права, свободы и законные интересы лиц, отбывающих наказание, обеспечивать законность применения средств их исправления, их правовую защиту и личную безопасность при исполнении наказаний. Необходимо систематическое наблюдение и контроль деятельности учреждений и органов, осуществляющих наказание, соблюдение требований действующего уголовно-исполнительного органа и других законов.

По проблемам деятельности УИС Указом Президента РФ от 4 августа 2006 г. № 842 «О порядке образования общественных советов при федеральных министерствах, федеральных службах и федеральных агентствах, руководство деятельностью которых осуществляет Президент Российской Федерации, при федеральных службах и федеральных агентствах, подведомственных этим федеральным министерствам», при ФСИН создан Общественный совет. Актуальная информация о деятельности Общественного совета размещена на официальном интернет-сайте ФСИН. Этот постоянный совещательно-консультативный орган, осуществляющий свою деятельность на основании таких принципов как: принцип законности, уважения прав и свобод человека и гражданина, декриминализации оперативно-розыскных мероприятий, а также уголовно-процессуальной деятельности. Цель создания данного органа - привлечь общественность к

принятию участия в проблемах, стоящих перед УИС, а именно обеспечить защиту прав и законных интересов сотрудников и ветеранов УИС, привлечь внимание Совета к проблемным вопросам, возникающим при исполнении наказаний, связанных с лишением свободы включая в себя обеспечение основных прав и свобод осужденных, а также осуществление контроля за условиями отбывания наказания.

Ежегодно Общественный совет при ФСИН России предоставляет отчет о проделанной работе в своем направлении. Так, в 2020 г. членами совета были осуществлены выезды в исправительные учреждения и следственные изоляторы Республик Башкортостан, Удмуртии, Вологодской, Пензенской, Тульской и Астраханской областях. В рамках проведенных пресс-конференций с сотрудниками пенитенциарной системы, членами региональных ОНК и общественных советов обсуждались проблемные вопросы содержания осужденных и социально-экономическое развитие УИС России. Были проанализированы статистические сведения, например, за 2020 г. Общественный совет рассмотрел 243 обращения, жалоб, заявлений по вопросам трудовых отношений, получения среднего-общего и среднего-специального образования, материального снабжения, медицинского обеспечения и обслуживания, условно-досрочного освобождения и др. Практика показывает, что оказывать положительное влияние на исправление осужденных, минимизировать недостатки в социальной и экономической сферах деятельности УИС, а также выявлять и своевременно устранять имеющиеся или допущенные нарушения помогает такое средство, как общественный контроль.

К основным нормативно-правовым актам по осуществлению общественного контроля за работой учреждений и органов, исполняющих наказания, относятся: Уголовно-исполнительный кодекс Российской Федерации (далее УИК РФ) и Федеральный закон от 10 июня 2008 г. № 76-ФЗ «Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействии лицам, находящимся в местах

принудительного содержания» (далее ФЗ № 76). Так, согласно статье 23 УИК РФ общественный контроль за обеспечением прав человека в исправительных центрах, исправительных учреждениях и дисциплинарных воинских частях осуществляют общественные наблюдательные комиссии (далее ОНК), образованные в субъектах РФ в соответствии с ФЗ № 76, и их члены, на основании и в порядке, предусмотренном законодательством РФ.

ОНК действуют на постоянной основе, руководствуясь принципами приоритета прав человека, добровольности, равноправия, объективности и законности, в целях содействия реализации государственной политики в области обеспечения прав человека в местах принудительного содержания. В своей работе члены ОНК руководствуются Кодексом этики, утвержденным Общественной Палатой РФ по представлению Совета Общественной палаты. Обеспечение прозрачности, гласности, сотрудничества и взаимодействия со СМИ, развитие благотворительности, совершенствование правового сознания и правовой культуры, а также обеспечение духовно-нравственного воспитания: все эти аспекты необходимы для полноценной работы учреждений и органов, осуществляющих наказание вместе с сотрудниками УИС.

Актуальную информацию о проведении общественного контроля ОНК в отношении деятельности учреждений, органов исполнения наказаний должны размещать на официальных интернет-сайтах конкретных субъектов Российской Федерации. В ходе исследований выявлено, что субъекты РФ зачастую не уделяют должного внимания исследованию информации о деятельности ОНК, отсутствуют общие статистические данные, обобщающие их работу, поэтому объективно невозможно оценить качество и эффективность работы ОНК. Целесообразно сообщать общественности о работе ОНК с УИС, факты их взаимодействия должны носить публичный характер и положительный опыт работы.

Уголовно-исполнительный кодекс РФ регламентирует осужденным право обращаться с предложениями, заявлениями и жалобами в общественные

наблюдательные комиссии, общественные объединения. Положение уголовно-исполнительного закона об участии общественности к контролю за деятельностью государственной власти в сфере исполнения наказаний является проявлением принципа демократизма, закрепленного в статье 8 УИК РФ.

Основополагающим нормативно-правовым актом в рассматриваемом вопросе следует выделить Распоряжение Правительства РФ от 29 апреля 2021 г. № 1138-р «О Концепции развития уголовно-исполнительной системы Российской Федерации до 2030 года», включающее в себя положения основных направлений, форм и методов совершенствования и развития УИС, и ее взаимодействие с органами государственной власти и институтами гражданского общества. Основными положениями Концепции являются: качественное повышение эффективности работы учреждений и органов исполнения наказания; сокращение рецидива преступлений, в том числе и в самих учреждениях, повышение результативности психологической и социальной работы в исправительных колониях, СИЗО и тюрьмах УИС и развитие системы оптимальных ресоциализационных мер, применяемых к осужденным.; персонификация условий содержания осужденных; повышение гарантий соблюдения их прав и законных интересов.

Порядок посещения учреждений УИС членами ОНК регламентирован Приказом ФСИН от 28 ноября 2008 г. № 652 «Об утверждении Положения о порядке посещения учреждений уголовно-исполнительной системы членами общественных наблюдательных комиссий». В соответствии с рассматриваемым актом администрация УИС осуществляет с подозреваемыми, обвиняемыми и осужденными к лишению свободы ряд правовых, организационных, информационных, социально-экономических, культурных мер, которые позволяют членам ОНК активно участвовать в решении существующих проблемных вопросов.

Помимо упомянутых выше нормативных актов общественный контроль за деятельностью учреждений и органов, исполняющих наказания проводится

в рамках Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации РФ от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ; Федерального закона «О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений» от 15 июля 1995 г.; Указа Президента Российской Федерации от 4 августа 2006 г. № 842

«О порядке образования общественных советов при федеральных министерствах, федеральных службах и федеральных агентствах, руководство деятельностью которых осуществляет Президент Российской Федерации, при федеральных службах и федеральных агентствах, подведомственных этим федеральным министерствам», а также иные подзаконные акты. Нередко на практике встречаются случаи, когда члены ОНК не понимают и не знают уголовное, уголовно-процессуальное и уголовно-исполнительное законодательство, вследствие чего они не способны объективно оценивать действия и поступки конкретных субъектов (следственно-арестованного, осужденного) и должностных лиц администраций ФСИН России, из-за чего зачастую возникают предпосылки к дестабилизации работы учреждений УИС и нарушению порядка отбывания наказаний. Дискуссионным аспектом является и тот факт, как без специальных знаний в вышеперечисленных областях права, члены ОНК имеют возможность участвовать в обеспечении деятельности институтов условно-досрочного освобождения, а также подготовке решений об изменении условий отбывания наказания и вида исправительного учреждения в качестве мер поощрения или взыскания, применяемых к осужденному.

Существуют и другие задачи, которые не решаются процедурой защиты прав осужденных. Таким образом, до сих пор остаются нерешенные вопросы: модернизация и оптимизация системы охраны ИУ, укрепление материальной базы, создание современной информационной и телекоммуникационной инфраструктур, обеспечение необходимого уровня социальной защиты работников УИС, внедрение современных технологий и технических средств в практику исполнения наказаний и мн. др. Такие проблемы и переполнение

осужденными учреждений и органов, исполняющих наказания, приводят к ухудшению условий их содержания. Факты конфликтных ситуаций становятся все более частыми, осужденными содержащимся в местах лишения свободы совершаются повторные преступления, а со стороны администрации ИУ отсутствует должный контроль за «спецконтингентом».

Выводы по 2 главе.

Таким образом, обобщая положения второй главы, можно сделать вывод о том, что проведенный анализ общественного контроля в сфере исполнения уголовных наказаний показал наличие значительного правозащитного, контрольного и право восстановительного потенциала общественной деятельности в органах и учреждениях уголовно-исполнительной системы. Фактическое существенное расширение круга субъектов такой деятельности имеет большое значение для обеспечения демократических принципов открытости и гласности в функционировании правового государства и развития гражданского общества в целом.

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 осуществляющих.

Заключение

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.

Изучение исторического опыта институтов контроля и надзора в сфере исполнения уголовных наказаний имеет не только научное, но и практическое значение, поскольку помогает корректировать и совершенствовать систему

исполнения наказаний в России, с учетом позитивной и негативной практики прошлых лет. В то же время решение такой важнейшей научной проблемы, как реконструкция истории становления и развития института контроля и надзора в пенитенциарной системе России за шестьсот лет, требует специального фундаментального исследования.

На современном этапе построения в России правового государства и в связи с особой актуальностью проблем борьбы с коррупцией считаем своевременным и обоснованным формирование нового вида контрольно-надзорной деятельности – антикоррупционный контроль за деятельностью должностных лиц учреждений и органов, исполняющих уголовные наказания.

В России законодатель акцентирует внимание на одном субъекте общественного контроля – ОНК, но к таким субъектам можно отнести Общественный совет при ФСИН России и общественные советы при территориальных органах ФСИН России, неправительственные правозащитные организации, Общественную палату РФ и общественные палаты субъектов Российской Федерации, комиссии по делам несовершеннолетних, попечительские советы и родительские комитеты при исправительных учреждениях, комиссии по вопросам помилования и, конечно же, средства массовой информации. Этот перечень закономерно дополняют общественные объединения, уставной целью которых выступает контроль за соблюдением прав граждан, в том числе и осужденных. Все эти субъекты, в соответствии со ст. 24 УИК РФ, имеют право, при наличии специального разрешения администрации учреждений и органов, исполняющих наказания (разрешение не требуется общественным наблюдательным комиссиям), посещать указанные органы и учреждения.

Ввиду перенасыщенности субъектного состава контрольной деятельности в исследуемой сфере считаем возможным перераспределить имеющиеся у органов местного самоуправления полномочия с осуществления контрольной деятельности на оказание содействия администрации исправительных учреждений и осужденным в бытовом, трудовом, социальном

и медицинском обеспечении как во время отбывания осужденными наказания, так и после освобождения, для чего сохранить за ними право посещения органов и учреждений, исполняющих наказания.

Проведенный анализ института общественного контроля в сфере исполнения уголовных наказаний показал наличие значительного правозащитного, контрольного и право восстановительного потенциала общественной деятельности в органах и учреждениях уголовно-исполнительной системы. Фактическое существенное расширение круга субъектов такой деятельности имеет большое значение для обеспечения демократических принципов открытости и гласности в функционировании правового государства и развития гражданского общества в целом.

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.

Изучение механизма реализации контроля и надзора в уголовно-исполнительной системе имеет существенное значение для комплексного анализа института контроля и надзора в сфере исполнения уголовных наказаний, поскольку эффективность данного механизма является одним из основополагающих факторов обеспечения правовой и социальной действенности всей системы исполнения уголовных наказаний.

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.

Одной из особенностей юридических фактов, служащих основанием для возникновения правоотношений, связанных с осуществлением контрольно-надзорной деятельности, является то, что основанием для возникновения правоотношений может служить воля соответствующего субъекта права, выраженная в юридически значимом акте (решение компетентного органа или должностного лица, обращение, заявление, жалоба осужденного и т.д.).

Правоотношения по осуществлению контрольно-надзорной деятельности в сфере исполнения уголовных наказаний отличаются особым характером юридической связи между субъектами, а также строго определенным на законодательном уровне составом субъектов и содержанием их властных полномочий, являющихся специальными юридическими средствами обеспечения законности при исполнении наказаний. При этом отмечается многообразие таких субъектов, разный объем предоставляемых им полномочий, разнообразие специальных средств реагирования на выявленные нарушения, имеющих неодинаковые юридические последствия.

Акты реализации прав и обязанностей субъектов правоотношений по осуществлению контрольно-надзорной деятельности как элемент механизма реализации контроля и надзора в сфере исполнения уголовных наказаний весьма разнообразны и могут как носить информационный и рекомендательный характер, так и иметь правоприменительную направленность с соответствующей ей обязательностью к исполнению содержащихся в них предписаний.

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.

Библиографический список

Нормативно правовые акты

1. Конституция Российской Федерации: текст с изменениями и дополнениями на 01 июля 2020 г. № 1-ФКЗ: [принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г.] // Официальный интернет-портал правовой информации (www.pravo.gov.ru) 04 июля 2020 г.

2. О ратификации Конвенции о защите прав человека и основных свобод и протоколов к ней: текст с изменениями и дополнениями на 30 марта 1998 г. № 54-ФЗ [принята 20 февраля 1998 г. № 54-ФЗ] // Собрание законодательства РФ. –1998. – № 14. – Ст. 151.

3. Конвенция против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания (принята Генеральной Ассамблеей ООН 10 декабря 1984 г.) // Официальный интернет-портал правовой информации (www.pravo.gov.ru) 11 декабря.

4. Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации: текст с изменениями и дополнениями на 09 ноября 2020 года [принят 26 февраля 1997 г. № 1-ФКЗ] // Российская газета. – 2015. – 30 ноября.

5. Уголовно-исполнительный кодекс Российской Федерации: федеральный закон: текст с изменениями и дополнениями от 11 июня 2022 г. № 432-ФЗ [принят 08.01.1997 г. № 1-ФЗ] // Официальный интернет-портал правовой информации (www.pravo.gov.ru) 12 июня 2022 г.

6. Об учреждениях и органах, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы: федеральный закон: с изменениями и дополнениями на 26 мая 2021г. № 5473-1 ФЗ [принят 21 июля 1997 г. № 5473–1-ФЗ] 26 мая 2021 года.

7. Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействии лицам, находящимся в местах принудительного содержания: федеральный закон: текст с

изменениями и дополнениями на 27 декабря 2018 года № 76-ФЗ [принят 10 июня 2008 года № 76-ФЗ] Официальный интернет-портал правовой информации (www.pravo.gov.ru) // Собрание законодательства РФ. – 2008. – 24. – Ст. 2789.

8. О Счётной палате Российской Федерации: федеральный закон: текст с изменениями и дополнениями на 12 марта 2014 № 41-ФЗ [принят 05 апреля 2013 года № 41-ФЗ] // Официальный интернет-портал правовой информации (www.pravo.gov.ru) 30 апреля 2021 года.

9. О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации: федеральный закон: текст с изменениями и дополнениями на 27 декабря 2018 № 59-ФЗ [принят 02 мая 2006 года № 59-ФЗ] // Официальный интернет-портал правовой информации (www.pravo.gov.ru) 6 февраля 2018 г.

10. О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений: федеральный закон: текст с изменениями и дополнениями на 25 февраля 2022 № 103-ФЗ [принят 15 июля 1995 года № 103-ФЗ] // Официальный интернет-портал правовой информации (www.pravo.gov.ru) 27 февраля 2022 года.

11. Об утверждении Положения о Контрольном управлении Президента Российской Федерации: указ Президента РФ текст с изменениями и дополнениями на 14 июня 2014 года №729 [принят 08 июня 2004 года № 729] // Собрание законодательства РФ. – 2004. – № 24 – Ст. 2395.

12. Вопросы Федеральной службы исполнения наказаний: указ Президента РФ: текст с изменениями и дополнениями на 11 апреля 2022 г. №542 [принят 13 октября 2004 г. № 1314] // Официальный интернет-портал правовой информации (www.pravo.gov.ru) 12 апреля 2022 года.

13. Об утверждении Положения об Администрации Президента Российской Федерации: указ Президента РФ: текст с изменениями и дополнениями на 25 июля 2014 года [принят 06 апреля 2004 года № 490] // Официальный интернет-портал правовой информации (www.pravo.gov.ru) 25 июля 2014 года.

14. О порядке образования общественных советов при федеральных министерствах, федеральных службах и федеральных агентствах, руководство деятельностью которых осуществляет Президент Российской Федерации, при федеральных службах и федеральных агентствах, подведомственных этим федеральным министерствам: указ Президента РФ: текст с изменениями и дополнениями на 23 мая 2013 года [принят 04 августа 2006 года № 842] // Собрание законодательства РФ. – 2006. – № 32 – Ст. 3539.

15. Концепция развития уголовно-исполнительной системы Российской Федерации на период до 2030 г.: распоряжение Правительства РФ [принят 29 апреля 2021 г. № 1138-р] // Официальный интернет-портал правовой информации (www.pravo.gov.ru) 17 мая 2021 г.

Научные, учебные, справочные издания

16. Административное право. Учебник / под ред.: Козлов Ю.М. – М.: Юрид. лит., 1968. – 576 с.

17. Бахрах Д.Н., Россинский Б.В., Стариков Ю.Н. Административное право. – М.: Норма, 2007. – 816 с.

18. Беляев В.П. Контроль и надзор в Российском государстве: монография / науч. ред. А.В. Малько. – М.: ТК Велби, Изд-во Проспект, 2005. – 272 с.

19. Большой юридический словарь. Додонов В. Н., Ермаков В. Д., Крылова М. А и др. – Изд-во Инфра-М, 2001. – 790 с.

20. Глобализация и девиантность / науч. ред. Я. Гилинский. – СПб.: Издательство Р. Асланова «Юридический центр Пресс», 2006. – 393 с.

21. Даль В. И. Толковый словарь живого великорусского языка. – М., 1999. – Т. 2. – 779 с.

22. Кочерин Е. А., Полуденный Е. Н. Системы государственного контроля в Российской Федерации: теория и практика. Вып.3. М. 2006. 106 с.

23. Ожегов С. И. Словарь русского языка. – М., 1989. – 750 с.

24. Словарь иностранных слов, вошедших в состав русского языка. Материалы для лексической разработки заимствованных слов в русской литературной речи / сост. под ред. А. Н. Чудинова. – СПб., 1894. – 1004 с.

25. Хаитжанов А. М. Уголовно-исполнительное право РФ: учебное пособие. / А. М. Хаитжанов – Пенза: ИИЦ ПГУ, 2006. – 148 с.

26. Юридический словарь для сотрудников пенитенциарной системы / под ред. А. В. Малько, Р. А. Ромашова. – Самара: Самарский юридический институт ФСИН России, 2013. – 210 с.

27. Якимов, И. Н. Криминалистика: руководство по уголовной технике и тактике / И. Н. Якимов. – М.: ЛексЭст, 2003. – 496 с.

Материалы периодической печати

28. 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: Академия права и управления ФСИН России 2017. С. 13 – 15.

29. Воронин О. В. Роль пенитенциарного надзора прокуратуры в отечественной системе пенитенциарного контроля // Уголовная юстиция. 2014. № 2 (4). С. 63 – 68.

30. Николюк В. В. Уголовно-исполнительное судопроизводство в СССР. Иркутск: Изд-во Иркут. ун-та, 1989. С. 175 – 176.

31. Воронин, О. В. О соотношении судебного контроля и прокурорского надзора при обеспечении защиты прав и свобод лиц, находящихся в принудительной изоляции от общества (история вопроса) / О. В. Воронин // Законы России: опыт, анализ, практика. – 2011. – № 11. – С. 57 – 64.

32. Потапов, А. М., Александров, А. С. К вопросу о субъектах общественного контроля за соблюдением прав осужденных в местах лишения

свободы / А.М. Потапов, А.С. Александров // Вестник института: преступление, наказание, исправление. – 2013. – № 4. – С. 30 – 33.

33. Руднев В. П. Пенитенциарный судья. К вопросу о судебном контроле за исполнением наказаний / В. П. Руднев // Российская юстиция. – 2001. – № 8. – С. 32 – 34

34. Сторожук, М. И. Понятия контроля и надзора в уголовно-исполнительном праве / М. И. Сторожук // Уголовно-исполнительное право. – 2011. – № 2. – С.44 – 47.

35. Шалумов, М. С. Прокурорский надзор и государственный контроль за исполнением законов: разграничение компетенции и ответственность / М. С. Шалумов // Государство и право. – 1999. – № 1. – С. 79 – 85.

36. Якунин, С. В. Криминалистическая характеристика преступлений, совершающихся в местах лишения свободы / С. В. Якунин // Особенности расследования преступлений и производства отдельных следственных действий в органах и учреждениях ФСИН России: сб. материалов межвуз. науч.-практ. сем. (Вологда, 26 октября, 2005 г.). – Вологда, 2006. – С. 7 – 9.

Материалы юридической практики

37. Основные показатели деятельности уголовно-исполнительной системы ФСИН России (январь 2021 г. – декабрь 2021 г.): информационно-аналитический сборник. – Тверь: НИИИТ ФСИН России, 2022 (неопубликованный акт)-.

38. Основные показатели деятельности уголовно-исполнительной системы ФСИН России (январь 2020 г. – декабрь 2020 г.): информационно-аналитический сборник. – Тверь: НИИИТ ФСИН России, 2021(неопубликованный акт).

39. Материалы, собранные в ходе преддипломной практики ФКУ ОО Волгоградской ПБСТИН УФСИН России по Волгоградской области / А. А. Могилин (неопубликованный акт).

Электронные ресурсы

40. Информация об обращениях осужденных. Официальный сайт ФСИН России. –[Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://fsin.gov.ru/budget/info.php> (дата обращения: 10.03.2022).

41. Информация о результатах рассмотрения обращения и принятых мерах. Официальный сайт Волгоградской области. –[Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://uprt.volgograd.ru/treatments/results/> (дата обращения: 07.06.2022).

42. Обзор обращений к Уполномоченному по правам человека в РФ. Официальный сайт ФСИН России. –[Электронный ресурс]. – Режим доступа <https://fsin.gov.ru/structure/management/obzor-obrashcheniy-grazhdan/> (дата обращения: 21.05.2022).

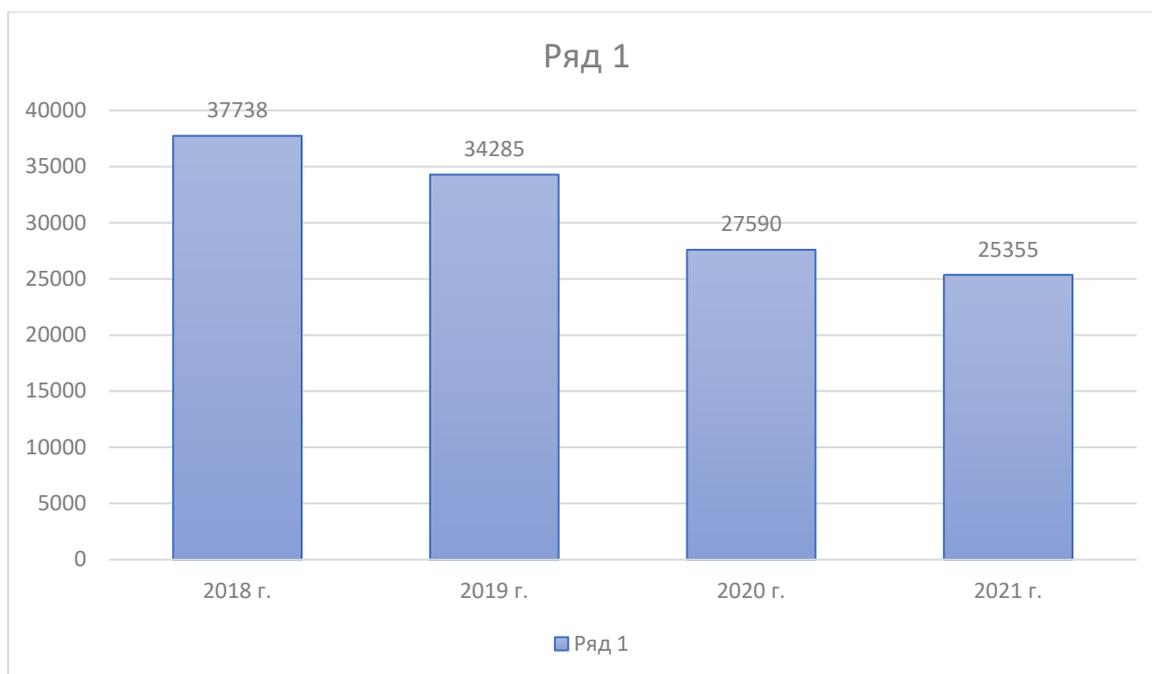
43. Статистические данные о деятельности УИС [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.фсин.рф/structure/inspector/iao/statistika> (дата обращения: 16.03.2022).

44. Характеристика уголовно-исполнительной системы [Электронный ресурс] // ФСИН России. Главная. Статистические данные: офиц. сайт. – Режим доступа: <http://www.fsin.su/structure/inspector/iao/statistika> (дата обращения: 25.02.2022).

Приложения

Приложение 1

Сравнительный анализ количества обращения граждан и организаций, поступивших в Федеральную службу исполнения наказаний за 2018–2021 гг.²²



²² Информация о обращениях осужденных. Официальный сайт ФСИН России. – [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://fsin.gov.ru/budget/info.php> (дата обращения: 10.03.2022).

Количество обращений к Уполномоченному по правам человека в РФ от лиц, содержащихся в учреждениях УИС²³

п.н.	Годы	2019 г.	2020 г.	2021 г.
1.	Всего поступило жалоб	4 241	3 918	5 295
	Из них:			
2.	коллективных	Нет данных	268	103
3.	индивидуальных	Нет данных	3 569	4 920
4.	на неправомерное применение физической силы и специальных средств	827	792	911
5.	на ненадлежащие условия содержания в учреждениях УИС	485	563	977
6.	на необоснованное ограничение сотрудниками УИС трудовых прав осужденных	723	553	102
7.	жалобы, связанные с применением амнистии, помилованием, УДО, освобождение от наказания в связи с болезнью	535	371	957
8.	на субъективную оценку сотрудниками учреждений УИС действий осужденных по признанию их нарушителями режима	209	276	158
9.	на неудовлетворительное обеспечение вещевым довольствием, несовершенство ценообразования в магазинах при учреждениях	4	9	14

²³ Обзор обращений к Уполномоченному по правам человека в РФ. Официальный сайт ФСИН России. [Электронный ресурс]. – Режим доступа <https://fsin.gov.ru/structure/management/obzor-obrashcheniy-grazhdan/> (дата обращения: 21.05.2022).

Анализ основных вопросов обращений осужденных, лиц, содержащихся под стражей, и их родственников за 2015–2018 гг.²⁴

Основные вопросы	2018 г.	2019 г.	2020 г.	2021 г.
Перевод в ИУ ближе к месту жительства	7 137	7 345	5 583	6 042
из них:	1 372	1 325	885	880
– перевод в целях личной безопасности				
– по состоянию здоровья	856	897	871	757
Медицинское обеспечение	4 725	8 855	6 879	6 996
УДО от отбывания наказания, помилование	2 921	1 439	919	929
Неправомерное водворение в ШИЗО, перевод в ПКТ	1 251	1 581	1 224	956

²⁴ Информация о обращениях осужденных. Официальный сайт ФСИН России. – [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://fsin.gov.ru/budget/info.php> (дата обращения: 10.03.2022).

Количество обращений, рассмотренных судами Волгоградской области²⁵

Годы	2019	2020	2021
Общее количество ходатайств, представлений, жалоб, рассмотренных районными (городскими) судами в порядке судебного исполнения и контроля	89 426	86 657	82 964
Удовлетворено от общего количества рассмотренных Материалов	84,9 %	84,7 %	85,9 %
Рассмотрено ходатайств об УДО	2 732	2 889	2 577
Доля удовлетворённых ходатайств составляет	25,9 %	34,6 %	40 %

²⁵ Информация о результатах рассмотрения обращения и принятых мерах. Официальный сайт Волгоградской области. –[Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://uprt.volgograd.ru/treatments/results/> (дата обращения: 07.06.2022).

**Сведения по изъятию запрещенных предметов в ИУ
территориальных органов Волгоградской области²⁶**

Показатели	2020 г.	2021 г.
Изъято денег у осужденных (руб.)	40 450	10 670
Изъято спиртных напитков и спиртосодержащих жидкостей (л.)	836,3	817
в т.ч. промышленного производства (л.)	69,3	89,7
в т.ч. кустарного производства (л.)	791	731,9
Изъято наркотических средств (гр.)	2050,875	1469,641
Изъято мобильных телефонов (ед.)	4 013	3 437
Изъято колюще-режущих предметов (ед.)	151	101

²⁶ Материалы, собранные в ходе преддипломной практики ФКУ ОО Волгоградской ПБСТИН УФСИН России по Волгоградской области / А. А. Могиллин (неопубликованный акт).

Показатели дисциплинарной практики среди осужденных в ИУ территориальных органов Волгоградской области²⁷

Показатели	2020 г.	2021 г.
Количество злостных нарушений в расчёте на 1000 чел.	39	31
Количество злостных нарушений, из них:	379	337
случаев водворения в ШИЗО	8 142	8 331
случаев перевода в ПКТ	291	272

²⁷ Материалы, собранные в ходе преддипломной практики в ФКУ ОО Волгоградской ПБСТИН УФСИН России по Волгоградской области / А. А. Могиллин (неопубликованный акт).