

УДК 343.848.5

ЛЮДМИЛА ЕВГЕНЬЕВНА ГРИШКО,
Академия ФСИН России, г. Рязань, Российская Федерация,
e-mail: legrishko@gmail.com

О СОВЕРШЕНСТВОВАНИИ КОНТРОЛЯ И НАДЗОРА ЗА ДЕЯТЕЛЬНОСТЬЮ ИСПРАВИТЕЛЬНЫХ УЧРЕЖДЕНИЙ

Реферат: освещается состояние контроля и надзора за деятельностью учреждений и органов, исполняющих наказания, осуществляемых уполномоченными органами. На основе систематического анализа действующего законодательства в данной сфере определяются имеющиеся резервы в деле совершенствования правового регулирования контроля и надзора и практики их осуществления. Вносятся предложения по совершенствованию законодательства, регламентирующего вопросы контроля и надзора за деятельностью исправительных учреждений. В числе этих предложений определение понятий «контроль» и «надзор» и целей и задач должностных лиц, посещающих учреждения и органы, исполняющие наказания. Ставится вопрос о целесообразности выделения контроля и надзора в самостоятельную главу Уголовно-исполнительного кодекса Российской Федерации, что значительно повысит и усилит роль и значимость их в обеспечении прав и законных интересов осужденных.

В организационном плане предлагается решение вопроса о координации деятельности общественных объединений при осуществлении ими контроля за деятельностью учреждений и органов, исполняющих наказания. Одним из этих путей может быть обобщение опыта, имеющегося в субъектах Российской Федерации, и принятие на этой основе методических рекомендаций Уполномоченным по правам человека в Российской Федерации.

Ключевые слова: контроль, надзор, уголовно-исполнительное законодательство, учреждения и органы, исполняющие наказания, Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации.

LYUDMILA EVGENYEVNA GRISHKO,
Academy of the FPS of Russia, Ryazan, Russian Federation,
e-mail: legrishko@gmail.com

ABOUT IMPROVEMENT OF CONTROL AND SUPERVISION OF ACTIVITY OF CORRECTIONAL INSTITUTIONS

Abstract: the condition of control and supervision of activity of the institutions and bodies executing punishments, which are carried out by authorized bodies is dealt with. On the basis of the systematic analysis of the current legislation, in this sphere the available reserves in improvement of legal regulation of control and supervision and practice of their implementation are defined. Suggestions for improvement of the legislation regulating questions of control and supervision of activity of correctional institutions are made. Among these offers, definition of the term "control" and "supervision" and purposes and tasks of the officials visiting the institutions and bodies executing punishments are described. Much attention is paid to "control" and "supervision" in independent chapter of the Penal Code of the Russian Federation that considerably will raise and will strengthen a role and their importance in ensuring the rights and legitimate interests of convicts.

In the organizational plan, the solution of a question of coordination of activity of public associations controlling the activity of the institutions and bodies executing punishments is proposed. Synthesis of the experience which is available in territorial subjects of the Russian Federation and acceptance on this basis of methodical recommendations by the Commissioner for Human Rights in the Russian Federation can be one of these ways.

Keywords: control, supervision, penal legislation, institutions and bodies executing punishments, the Commissioner for Human Rights in the Russian Federation.



В системе средств, обеспечивающих деятельность учреждений и органов, исполняющих наказания, контроль и надзор занимают особое место. Последнее определяется тем, что основным назначением контроля и надзора является обеспечение прав, свобод, законных интересов осужденных, выполнения ими обязанностей, вытекающих из закона и приговора суда. Об их значимости свидетельствует объем законодательных норм, регламентирующих осуществление контроля и надзора за деятельностью учре-

ждений и органов, исполняющих наказания: государственный контроль (ст. 19 УИК РФ), судебный контроль (ст. 20), ведомственный контроль (ст. 21), общественный контроль (ст. 23), прокурорский надзор (ст. 22 УИК РФ и др.). Необходимость и востребованность последних обуславливается, в свою очередь, тем количеством актов прокурорского реагирования, которые направляются в различные органы управления уголовно-исполнительной системы по результатам прокурорских проверок исправительных учреждений. В почте Уполномо-

© Гришко Л. Е., 2017
© Grishko L. E., 2017

ченного по правам человека в Российской Федерации и уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации около 13 % занимают обращения осужденных, связанные в большинстве своем с нарушениями, по их мнению, их прав.

Законодатель наделяет соответствующими компетенциями субъектов, осуществляющих контроль и надзор за условиями отбывания наказаний.

В соответствии со ст. 80 Конституции Российской Федерации Президент определяет основные направления уголовно-исполнительной политики, обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти, к которым относятся в том числе органы, осуществляющие управление учреждениями и органами, исполняющими уголовные наказания. Кроме того, Президент РФ вправе поручить соответствующим органам и должностным лицам проводить проверку деятельности учреждений и органов в сфере исполнения наказаний.

Законодательная власть в Российской Федерации осуществляется Федеральным Собранием, состоящим из двух палат: Совета Федерации и Государственной Думы. Контрольные функции указанные палаты осуществляют путем проведения парламентских расследований. Для этого формируются временные парламентские комиссии, которые после завершения расследования распускаются.

Члены Совета Федерации и депутаты Государственной Думы обладают достаточно широкими полномочиями, позволяющими им осуществлять действенный контроль за деятельностью органов исполнительной власти, в том числе за деятельностью учреждений и органов, исполняющих наказания. Среди прав, предоставленных указанным лицам Федеральным законом от 8 мая 1994 г. № 3-ФЗ «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы», можно выделить внесение парламентского запроса, обращение к соответствующим должностным лицам с требованием принять меры по немедленному пресечению обнаружившегося нарушения прав граждан, обращение с вопросами к членам Правительства РФ и др. Запрашиваемая членами Совета Федерации и депутатами Государственной Думы в пределах их компетенции информация должна быть предоставлена в обязательном порядке [1].

Отдельная, не менее значимая роль в осуществлении контроля органов государственной власти отведена Уполномоченному по правам человека в Российской Федерации. В соответствии с Федеральным конституционным законом от 26 февраля 1997 г. № 1-ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» в компетенцию Уполномоченного входит рассмотрение жалоб как граждан Российской Федерации, так и находящихся

на территории Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства, на решения или действия (бездействие) государственных органов, органов местного самоуправления, должностных лиц и государственных служащих. Что касается жалоб из мест предварительного содержания, то они подлежат обязательной их переадресации Уполномоченному в течение 24 часов.

В соответствии со ст. 23 указанного Закона при проведении проверки по жалобе Уполномоченный вправе:

1) беспрепятственно посещать все органы государственной власти, органы местного самоуправления, присутствовать на заседаниях их коллегиальных органов, а также беспрепятственно посещать предприятия, учреждения и организации независимо от организационно-правовых форм и форм собственности, воинские части, общественные объединения;

2) запрашивать и получать от государственных органов, органов местного самоуправления и у должностных лиц и государственных служащих сведения, документы и материалы, необходимые для рассмотрения жалобы;

3) получать объяснения должностных лиц и государственных служащих, исключая судей, по вопросам, подлежащим выяснению в ходе рассмотрения жалобы;

4) проводить самостоятельно или совместно с компетентными государственными органами, должностными лицами и государственным служащими проверку деятельности государственных органов, органов местного самоуправления и должностных лиц;

5) поручать компетентным государственным учреждениям проведение экспертных исследований и подготовку заключений по вопросам, подлежащим выяснению в ходе рассмотрения жалобы;

6) знакомиться с уголовными, гражданскими, административными делами и делами об административных правонарушениях, решения (приговоры) по которым вступили в законную силу, а также с прекращенными производством делами и материалами, по которым отказано в возбуждении уголовных дел.

Кроме того, важным положительным моментом является то, что по вопросам своей деятельности Уполномоченный пользуется правом безотлагательного приема руководителями и другими должностными лицами расположенных на территории Российской Федерации органов государственной власти, органов местного самоуправления, предприятий, учреждений и организаций независимо от организационно-правовых форм и форм собственности, руководителями общественных объединений, лицами начальствующего состава Вооружен-

ных Сил Российской Федерации, других войск и воинских формирований, администрацией мест принудительного содержания.

Таким образом, существующие законные права позволяют Уполномоченному быстро и эффективно осуществлять контроль за деятельностью органов и учреждений, исполняющих наказания, способствовать защите прав и законных интересов осужденных и лиц, содержащихся в местах предварительного содержания, и др.

Что касается контрольных функций Правительства Российской Федерации, то оно в соответствии с Конституцией РФ наделено полномочиями по обеспечению законности, прав и свобод граждан, охране собственности и общественного порядка, борьбе с преступностью. Эта функция распространяется также на контроль в сфере исполнения наказаний, поскольку в соответствии с Федеральным конституционным законом от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» оно в пределах своих полномочий осуществляет контроль за деятельностью федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

Говоря о судебном контроле, следует подчеркнуть, что его рамки достаточно широки. В Уголовно-исполнительном кодексе Российской Федерации этот контроль выделен в самостоятельный вид контроля за деятельностью учреждений и органов, исполняющих наказание. Судебный контроль осуществляется на стадии исполнения наказаний при решении вопросов, подлежащих рассмотрению судом при исполнении приговора. Суд рассматривает иски как осужденных к администрации, так и администрации к осужденным. Кроме того, к его компетенции отнесено рассмотрение вопросов, связанных с исполнением приговора, о замене наказания в случае злостного уклонения от его отбывания (штрафа, обязательных работ, исправительных работ, ограничения свободы); изменении вида исправительного учреждения, назначенного по приговору суда; условно-досрочном освобождении от отбывания и его отмене; замене неотбытой части наказания более мягким видом наказания; освобождении от наказания в связи с болезнью осужденного; отмене условного осуждения или о продлении испытательного срока; отмене либо о дополнении возложенных на осужденного обязанностей и др. (ст. 397 УИК РФ). И вступившее в законную силу решение суда (приговор, определение, постановление) обязательно для всех органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных объединений, должностных лиц, других физических и юридических лиц и подлежит неукоснительному исполнению на всей территории Российской Федерации, за испол-

нением которых суд в последующем и осуществляет контроль.

Ведомственный контроль, обозначенный в ст. 21 УИК РФ, относится к учреждениям и органам, исполняющим наказания, а также Федеральной службе судебных приставов, входящих в систему Министерства юстиции Российской Федерации, и призван служить обеспечению соблюдения законодательства, регулирующего вопросы исполнения наказаний, соблюдению прав и законных интересов осужденных, обеспечению их безопасности, а также безопасности других лиц, а также направлен на обеспечение эффективности исполнения наказаний. С точки зрения ведомственного контроля оцениваются организация работы по исполнению наказаний, исправлению осужденных, организации их трудовой, досуговой деятельности и т. д. В процессе ведомственного контроля выявляются имеющиеся недостатки в работе по исполнению наказаний, их причины и условия. По результатам ведомственного контроля намечаются меры по устранению недостатков, оценивается деятельность администрации учреждений и органов, исполняющих наказания.

Ведомственный контроль осуществляется в форме проведения проверок (плановых и внеплановых) и ревизий, которые определяются министерствами и службами самостоятельно.

Говоря о прокурорском надзоре за соблюдением законов администрацией учреждений и органов, исполняющих наказания, необходимо в первую очередь обозначить предмет и полномочия прокурора, которые определены в Федеральном законе от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации». К таковым отнесены: законность нахождения лиц в местах содержания задержанных, предварительного заключения, исправительных и иных органах и учреждениях, исполняющих наказания и меры принудительного характера, назначаемые судом; соблюдение установленных законодательством Российской Федерации прав и обязанностей задержанных, заключенных под стражу, осужденных и лиц, подвергнутых мерам принудительного характера, порядка и условий их содержания; законность исполнения наказания, не связанного с лишением свободы.

Прокурор, осуществляющий надзор за деятельностью исправительных учреждений, имеет право беспрепятственно посещать в любое время выше-названные учреждения и органы, опрашивать задержанных, заключенных под стражу, осужденных и лиц, подвергнутых мерам принудительного характера, знакомиться с документами, на основании которых эти лица задержаны, заключены под стражу, осуждены либо подвергнуты мерам принудительного характера, с оперативными материалами, требовать от администрации создания условий,

обеспечивающих права задержанных, заключенных под стражу, осужденных и лиц, подвергнутых мерам принудительного характера, проверять соответствие законодательству Российской Федерации приказов, распоряжений, постановлений администрации органов и учреждений, исполняющих наказания, требовать объяснения от должностных лиц, вносить протесты и представления, возбуждать уголовные дела или производства об административных правонарушениях. До рассмотрения протеста действие опротестованного акта администрацией учреждения должно быть приостановлено.

Эффективность прокурорского надзора обусловлена тем, что постановления и требования прокурора относительно исполнения установленных законом порядка и условий содержания задержанных, заключенных под стражу, осужденных, лиц, подвергнутых мерам принудительного характера либо помещенных в судебно-психиатрические учреждения, подлежат обязательному исполнению администрацией, а также органами, исполняющими приговоры судов в отношении лиц, осужденных к наказанию, не связанному с лишением свободы.

Что касается общественного контроля, то к нему можно отнести деятельность общественных организаций, направленную на контроль за соблюдением прав человека в работе учреждений и органов, исполняющих наказания, оказание содействия в работе учреждений и органов, исполняющих наказания, принятие участия в исправлении осужденных. Это является проявлением принципа демократизма, закрепленного в ст. 8 УИК РФ.

В соответствии со ст. 5 Федерального закона от 19 мая 1995 г. № 82-ФЗ «Об общественных объединениях» под общественным объединением понимается добровольное, самоуправляемое, некоммерческое формирование, созданное по инициативе граждан, объединившихся на основе общности интересов для реализации общих целей, указанных в уставе общественного объединения.

Федеральным законом 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» определено, что общественный контроль осуществляют общественные наблюдательные комиссии, члены общественных наблюдательных комиссий, а содействие лицам, находящимся в местах принудительного содержания, – общественные объединения и социально ориентированные некоммерческие организации.

Основными формами содействия лицам, находящимся в местах принудительного содержания, являются:

1) участие в решении вопросов их трудового, жилищно-бытового устройства, а также вопросов,

связанных с оказанием им медицинской помощи и предоставлением иных гарантий, установленных законодательством в сфере охраны здоровья и законодательством Российской Федерации о социальном обслуживании;

2) участие в обустройстве лиц, находящихся на иждивении подвергнутых административному аресту, подозреваемых и (или) обвиняемых, осужденных к лишению свободы, в случаях, если указанных лиц необходимо поместить в медицинские организации или учреждения социального обслуживания либо они нуждаются в постороннем уходе;

3) участие в обеспечении их свободы совести и вероисповедания;

4) оказание содействия администрации места принудительного содержания в создании новых рабочих мест для осужденных к лишению свободы, размещении производственных заказов в исправительных учреждениях и на их предприятиях;

5) оказание помощи администрации места принудительного содержания в получении лицами, находящимися в местах принудительного содержания, общего образования, профессионального обучения, среднего профессионального и высшего образования;

6) оказание помощи администрации воспитательной колонии в организации учебно-воспитательного процесса;

7) оказание помощи администрации места принудительного содержания в организации досуга осужденных к лишению свободы, несовершеннолетних правонарушителей (организация концертов, выставок, лекций, просмотров кино- и видеофильмов, других культурных и просветительских мероприятий), проведении мероприятий по правовому просвещению осужденных к лишению свободы, несовершеннолетних правонарушителей;

8) оказание содействия администрации места принудительного содержания в улучшении библиотечного обслуживания подозреваемых и (или) обвиняемых, осужденных к лишению свободы, несовершеннолетних правонарушителей, организации их подписки на газеты и журналы, оборудовании спортивных площадок в учреждениях, исполняющих наказания, обеспечении их спортивным оборудованием и инвентарем;

9) оказание помощи психологической службе учреждения, исполняющего наказания;

10) участие в обучении осужденных к лишению свободы методам профилактики опасных инфекционных заболеваний;

11) участие в проведении мероприятий по пропаганде законопослушного поведения, здорового образа жизни, поддержанию и укреплению социально полезных связей осужденных к лишению свободы, несовершеннолетних правонарушителей;

12) участие в работе попечительских советов при исправительных учреждениях;

13) оказание содействия в поддержании и укреплении связей между осужденными к лишению свободы, несовершеннолетними правонарушителями и их семьями, налаживании контактов с лицами и организациями, находящимися за пределами мест принудительного содержания;

14) оказание содействия в обеспечении деятельности соответствующих общественных наблюдательных комиссий;

15) оказание материальной поддержки местам принудительного содержания в целях укрепления их материально-технической базы;

16) иные формы содействия [1].

Несмотря на законодательное закрепление контроля и надзора за деятельностью учреждений и органов, исполняющих наказания, систематический анализ законодательства, регламентирующего их, практики их осуществления позволяет сделать вывод об имеющихся издержках. Они выражаются в следующем:

1. Из имеющихся законодательных установлений неясна сама содержательная сущность контроля и надзора, не видна разница между ними, что на практике ведет к дублированию деятельности органов прокуратуры, осуществляющих надзор, и субъектов, осуществляющих контрольные функции.

2. Из всех видов общественных объединений на законодательном уровне урегулирована деятельность только общественных наблюдательных комиссий. Компетенции других общественных объединений заключаются в том, что они «принимают участие в исправлении осужденных в формах и в порядке, которые установлены законодательством Российской Федерации» (ч. 3 ст. 23 УИК РФ). Нам неизвестен ни один закон, который устанавливал бы такой порядок.

3. На законодательном уровне недостаточно урегулированы вопросы координации контроля за деятельностью учреждений и органов, исполняющих наказания. Если при осуществлении надзора в

качестве координирующего органа выступают координационные совещания, созываемые прокурором, то в отношении контроля этого сказать нельзя. В результате на практике нередки случаи, когда одним и тем же обращением осужденного занимаются и уполномоченный по правам человека, и общественная наблюдательная комиссия, и комиссия по вопросам помилования, образованная на территории субъекта Российской Федерации, и «Офицеры России», и др.

4. Не определены цели и задачи, компетенции должностных лиц, имеющих право посещать учреждения и органы, исполняющие наказания (ст. 24 УИК РФ).

В целях повышения роли контроля и надзора за деятельностью учреждений и органов, исполняющих наказания, их совершенствования напрашивается прежде всего вывод о необходимости выделения в УИК РФ в качестве самостоятельной главы «Контроль и надзор за деятельностью учреждений и органов, исполняющих наказания». Эта глава должна начинаться с определения самих понятий «контроль» и «надзор».

В монографии А. Я. Гришко и Е. В. Наумова «Контроль и надзор в системе предупреждения рецидива преступлений» на основе систематического анализа законодательства, регламентирующего контроль и надзор, различных точек зрения на данные понятия формулируются их определения [2]. Они вполне могли бы претендовать на законодательное закрепление.

В субъектах Российской Федерации накопился различный опыт по координации деятельности общественных объединений и других субъектов правозащитной деятельности [3]. Напрашивается вывод о необходимости обобщения опыта таких субъектов Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации и рекомендации его к применению.

В предлагаемом разделе УИК РФ следовало бы также установить порядок посещения учреждений и органов, исполняющих наказания, субъектами, указанными в ст. 24 УИК РФ.



Библиографический список

1. Бриллиантов А. В., Курганов С. И. Комментарий к Уголовно-исполнительному кодексу Российской Федерации (постатейный) : в 3 ч. / под ред. А. В. Бриллиантова. 3-е изд., перераб. и доп. М., 2016. Ч. 3. Ст. 19.
2. Гришко А. Я., Наумов Е. В. Контроль и надзор в системе предупреждения рецидива преступлений : монография. Рязань, 2016. 124 с.
3. Сборник законодательных и иных нормативно-правовых актов, регламентирующих деятельность уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации / под общ. ред. Д. Н. Архипова ; под науч. ред. А. Я. Гришко. Н. Новгород, 2017.

Литература

1. Бриллиантов, А. В. Комментарий к Уголовно-исполнительному кодексу Российской Федерации (постатейный) [Текст] : в 3 ч. / А. В. Бриллиантов, С. И. Курганов ; под ред. А. В. Бриллиантова. – 3-е изд., перераб. и доп. – М. : Проспект, 2016. – Ч. 3. – Ст. 19.

2. Гришко, А. Я. Контроль и надзор в системе предупреждения рецидива преступлений [Текст] : монография / А. Я. Гришко, Е. В. Наумов. – Рязань : Академия ФСИН России, 2016. – 124 с.

References

1. Brilliantov A. V., Kurganov S. I. *Kommentarij k Ugolovno-ispolnitel'nomu kodeksu Rossijskoj Federacii (postatejnyj)* [The comment to the Penal Code of the Russian Federation (itemized)]. 3d edn. Ed. by A. V. Brilliantov. Moscow, Prospekt Publ., 2016.

2. Grishko A. Ja., Naumov E. V. *Kontrol' i nadzor v sisteme preduprezhdenija recidiva prestuplenij* [Control and supervision in the system of prevention of a recurrence of crimes]. Ryazan, Akademija FSIN Rossii Publ., 2016. 124 p.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Гришко Людмила Евгеньевна – кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры уголовного процесса и криминалистики Академии ФСИН России, Рязань, Российская Федерация, e-mail: legrishko@gmail.com.

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

Grishko Lyudmila Evgenyevna – phd in law, associate professor, associate professor of criminal trial and criminalistics department, Academy of the FPS of Russia, Ryazan, Russian Federation, e-mail: legrishko@gmail.com.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКОЕ ОПИСАНИЕ СТАТЬИ

Гришко, Л. Е. О совершенствовании контроля и надзора за деятельностью исправительных учреждений / Л. Е. Гришко // Человек: преступление и наказание. – 2017. – Т. 25(1–4), № 4. – С. 549–554.

BIBLIOGRAPHIC DESCRIPTION

Grishko L. E. O sovershenstvovanii kontrolja i nadzora za dejatel'nost'ju ispravitel'nyh uchrezhdenij [About improvement of control and supervision of activity of correctional institutions]. *Chelovek: prestuplenie i nakazanie* – *Man: crime and punishment*, 2017, vol. 25(1–4), no. 4, pp. 549–554.