

УДК 343.97

**СООТНОШЕНИЕ ПОНЯТИЙ И ВИДОВ КОНТРОЛЯ В ТЕОРИИ
И ПРАКТИКЕ УГОЛОВНО-ИСПОЛНИТЕЛЬНОГО ПРАВА***В.К. Бакулин***Аннотация**

Статья посвящена анализу понятий и видов контроля, раскрытию их значимости в связи с выявлением и устранением нарушений законодательства в работе учреждений и органов, исполняющих наказания. Предложено исключить право органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления контролировать учреждения и органы, исполняющие наказания в пределах соответствующих территорий.

Ключевые слова: учреждения и органы, исполняющие наказания, управление, контроль, социальный контроль, судебный контроль, общественный контроль, прокурорский надзор, административный надзор, общественные наблюдательные комиссии, члены наблюдательных комиссий.

Контроль и надзор за деятельностью учреждений и органов, исполняющих наказания, являются необходимым условием обеспечения принципов законности, гуманизма, демократизма и равенства осужденных перед законом, эффективности применения средств исправления, соблюдения прав и законных интересов осужденных и персонала. Существующая коллизия и конкуренция норм уголовно-исполнительного законодательства при регулировании контроля и надзора за деятельностью учреждений и органов, исполняющих наказания, требуют устранения нарушений правил законодательной техники.

Для рассмотрения этой важной проблемы необходимо обратиться к анализу ключевых понятий и терминов. Так, в юридической и социологической литературе встречаются разные варианты толкования понятий «контроль» и «надзор». Следуя индуктивному методу анализа термина «контроль», мы обращаемся прежде всего к общегуманитарному толкованию содержания понятия. Так, в толковом словаре русского языка слово «контроль» трактуется как проверка, а также постоянное наблюдение в целях проверки или надзора [1, с. 292]. Более специальная (узкая) интерпретация понятия «контроль» встречается в социологической литературе. Известно, что термин «социальный контроль» был введен в научную лексику еще в XIX в. знаменитым французским социологом, одним из основоположников социальной психологии Г. Тардом, который предлагал рассматривать его в качестве одного из важнейших факторов социализации [2, с. 279]. Современный английский социолог П. Бергер подчеркивает, что «ни одно общество не может обойтись без социального контроля. Даже небольшой группе людей, случайно собравшихся вместе, придется выработать собственные

механизмы контроля, дабы не распасться в кратчайшие сроки» [3, с. 68]. Согласно концепции Питера Бергера каждый человек (*по аналогии каждая система, например политическая система общества или система учреждений и органов, исполняющих наказания*) находится в центре расходящихся концентрических кругов, представляющих разные виды, типы и органы социального контроля [3, с. 73]. В соответствии с этим подходом можно считать, что каждый последующий круг – это новая система контроля.

Внешний, самый большой круг – это политико-юридическая система, представленная мощным аппаратом государства. Перед ним бессильны все. Помимо нашей воли государство взимает налоги, призывает на военную службу, хотим мы того или нет, заставляет повиноваться своим бесконечным законам и уставам, правилам и установлениям, а если надо, посадит в тюрьму и может лишить жизни. Индивид, замечает П. Бергер, находится в центре круга, как в точке максимального давления, образно говоря, можно представить стоящего на земле человека, на которого давит огромный столб атмосферы [3, с. 76].

Концепция П. Бергера, по нашему мнению, может быть обращена к организации системы учреждений и органов, исполняющих наказания и осуществляющих контроль за их деятельностью. Самым большим концентрическим кругом применительно к системе учреждений и органов, исполняющих наказания, является система государственного контроля. В следующий круг входит международный контроль и далее – общественный контроль.

Один из авторов учебника по уголовно-исполнительному праву С.И. Курганов говорит о контроле как комплексной системе проверки соответствия деятельности учреждений и органов, исполняющих наказания, требованиям законодательства [4, с. 77]. Автор другого аналогичного издания В.И. Селиверстов понимает под контролем систему наблюдения и проверки соответствия деятельности учреждений и органов, исполняющих наказания, требованиям уголовно-исполнительного законодательства и иных нормативных правовых актов с целью выявления и устранения имеющихся нарушений и их предупреждения в будущем [5, с. 104].

На основании сопоставления различных взаимодополняющих точек зрения понятие «контроль» можно определить следующим образом: 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. Согласно Уголовно-исполнительному кодексу Российской Федерации (УИК РФ) правом контроля в настоящее время обладают органы государственной власти (ст. 19 УИК РФ), суд (ст. 20 УИК РФ), вышестоящие органы и их должностные лица (ведомственный контроль – ст. 21 УИК РФ), общественность (общественный контроль – ст. 23 УИК РФ).

Содержание понятий «контроль» и «управление» во многом схоже, но их следует различать. Суд не управляет Уголовно-исполнительной системой (УИС) (это прерогатива Минюста РФ. – *В.Б.*), а только контролирует процесс исполнения наказаний. В частности, в его компетенцию входит решение вопроса об освобождении от наказания в связи с болезнью осужденного, так как цели и задачи перед учреждениями и органами, исполняющими наказания, ставит не суд,

а федеральные органы исполнительной власти, которые принимают нормативно-правовые акты по вопросам исполнения наказаний.

Контроль и управление могут быть объединены, например, органы государственной власти одновременно управляют и контролируют. Правительство РФ согласно ст. 4 Федерального конституционного закона Российской Федерации (ФКЗ РФ) от 17 декабря 1997 г. «О правительстве Российской Федерации» (в ред. от 2 марта 2007 г.) [6] организует и ведет систематический контроль за исполнением Конституции РФ, ФКЗ, федеральных законов (ФЗ), указов Президента РФ, международных договоров федеральными органами исполнительной власти, включая учреждения и органы, исполняющие наказания.

Современные петербургские социологи А.И. Кравченко и В.Ф. Анурин отмечают, что есть ряд общих черт у контроля и управления. Обе функции различаются масштабом. По их мнению, один человек может осуществлять управление всей страной и одновременно контролировать исполнение законов на всей ее территории, а другой человек – ограниченным количеством подчиненных. В первом случае речь идет о президенте страны, а во втором – о мастере участка, бригадире. Различие между управлением и контролем, кроме того, заключается в том, что первое выражается через стиль руководства, а второй – через методы. Методы контроля могут быть общими и детальными [2, с. 297]. Например, если директор Федеральной службы исполнения наказания (ФСИН России) дает подчиненному задание и тщательно контролирует ход его исполнения, он использует детальный контроль. Последний в ряде случаев называют еще надзором.

В целях разграничения понятий «надзор» и «контроль» и установления их реального содержания обратимся к анализу термина «надзор». В общепринятой лексической практике понятие «надзор» трактуется как орган, группа лиц для наблюдения за кем-, чем-нибудь, за соблюдением каких-нибудь правил [1, с. 743]. В научной литературе выделяются несколько форм надзора. По мнению А.И. Кравченко и В.Ф. Анурина, в такую систему входят: 1) сыскные бюро; 2) детективные агентства; 3) полицейские участки; 4) служба осведомителей; 4) тюремные надзиратели; 5) конвойные войска; 6) суды; 7) цензура [2, с. 297].

Надзор, как утверждает, например, Д.Н. Бахрах, – «это ограниченный, сууженный контроль». В России в наше время существуют три типа надзора: а) судебный; б) прокурорский; в) административный. Последний является самым большим по объему и разнообразию. Его осуществляют сотни тысяч государственных служащих, он значительно отличается и от судебного, и от прокурорского надзора [7, с. 460–461].

По нашему мнению, в структуре российского законодательства значительная роль принадлежит судебному контролю, который находит свое закрепление и в УИК РФ, и в УПК РФ. Данного тезиса придерживаются В.А. Азаров и И.Ю. Таричко. Они подчеркивают, что нынешнее законодательство содержит нормы, позволяющие констатировать наличие в уголовном процессе в основном сформировавшегося и отнюдь не ограничивающегося рамками предварительного расследования полноценного института судебного контроля [8, с. 127–128].

В то же время необходимо отметить, что с принятием 25 марта 2011 г. ФЗ «Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы» данный тип надзора еще более увеличился в объеме. Административный

надзор трактуется как осуществляемое органами внутренних дел наблюдение за соблюдением лицом, освобожденным из мест лишения свободы, установленных судом в соответствии с настоящим ФЗ временных ограничений его прав и свобод, а также за выполнением им обязанностей, предусмотренных настоящим ФЗ [9].

В соответствии со ст. 22 УИК РФ прокурорский надзор за соблюдением законов администрацией учреждений и органов, исполняющих наказания, осуществляется Генеральным прокурором РФ и подчиненными ему прокурорами в соответствии с ФЗ «О прокуратуре РФ». В последнем, в частности, утверждается, что в целях обеспечения верховенства закона, единства и укрепления законности, защиты прав и свобод человека и гражданина, а также охраняемых законом интересов общества и государства прокуратура РФ осуществляет надзор за исполнением законов (ст. 1 ч. 2 Закона), *но определение прокурорского надзора в законе не дается*. В главе 4 настоящего ФЗ очерчен лишь предмет деятельности органов прокуратуры при осуществлении надзора за исполнением законов администрациями учреждений и органов, исполняющих наказания, и мест предварительного заключения под стражу. Предметом деятельности органов прокуратуры является:

1) обеспечение законности нахождения лиц в местах содержания задержанных, предварительного заключения, исправительно-трудовых и иных органах и учреждениях, исполняющих наказание и меры принудительного характера, назначаемые судом¹;

2) соблюдение установленных законодательством РФ прав и обязанностей задержанных, заключенных под стражу, осужденных и лиц, подвергнутых мерам принудительного характера, порядка и условий их содержания;

3) обеспечение законности исполнения наказания, не связанного с лишением свободы.

Термин «надзор» употребляется и в ФЗ 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 «Об общественном контроле и о содействии») [10]. Так, в ст. 25 названного закона отмечается, что надзор за соблюдением законодательства РФ субъектами осуществления общественного контроля и содействия лицам, находящимся в местах принудительного содержания, осуществляет прокуратура РФ в порядке, установленном законодательством РФ.

Понятие «содействие» означает деятельное участие в чьих-нибудь делах с целью облегчить, помочь, оказание поддержки в какой-нибудь деятельности [1, с. 743]. Свое закрепление данный термин находит в ч. 3 ст. 23 УИК РФ, в которой говорится, что общественные объединения оказывают содействие в работе учреждений и органов, исполняющих наказания, принимают участие в исправлении осужденных в форме и порядке, которые установлены законодательством РФ. Под общественным объединением в ст. 5 ФЗ от 19 мая 1995 г. «Об общественных объединениях» (в ред. от 02.02.2006 г.) [11] понимается добровольное

¹ В связи с предлагаемым анализом категориально-понятийного аппарата уголовно-исполнительного права необходимо отметить живучесть устаревших юридических терминов, не соответствующих быстро обновляющейся правовой реальности. Однако эти термины прочно утвердились в законодательстве. Последние изменения в ФЗ «О прокуратуре» были внесены 24 июля 2007 г., но в нем по-прежнему сохранен термин «исправительно-трудовые учреждения», который утратил свое значение в связи с принятием в 1996 г. УИК РФ.

самоуправляемое некоммерческое формирование, созданное по инициативе граждан, объединившихся на основе общности интересов для реализации общих целей, указанных в уставе общественного объединения.

О содействии лицам, находящимся в местах принудительного содержания, говорится в ФЗ «Об общественном контроле и о содействии». В ст. 5 указанного закона четко определено, кто осуществляет общественный контроль, а кто лишь содействие. Так, общественный контроль осуществляют:

- 1) общественные наблюдательные комиссии, образуемые в субъектах РФ в порядке, установленном статьей 10 настоящего ФЗ;
- 2) члены общественных наблюдательных комиссий.

Содействие лицам, находящимся в местах принудительного содержания, в соответствии с настоящим ФЗ осуществляют общественные объединения.

В связи с принятием вышеуказанного федерального закона ст. 23 УИК РФ получила новое название (в ред. ФЗ от 1.07.2010 г. № 132-ФЗ) – «Участие общественных объединений в осуществлении общественного контроля за обеспечением прав человека. Содействие общественных объединений в работе учреждений и органов, исполняющих наказания».

Помимо рассмотренных понятий, содержание контролирующих и надзорных функций раскрывает и понятие «посещение».

Посетить – прийти к кому-нибудь, куда-нибудь, побывать у кого-нибудь, где-нибудь [1, с. 567]. Термин «посещение» употребляется в ФЗ «О Прокуратуре РФ», где в ч. 1 ст. 33 говорится, что при осуществлении надзора за исполнением законов прокурор вправе *посещать* в любое время органы и учреждения, указанные в ст. 32 настоящего ФЗ; в Законе «Об учреждениях и органах, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы» утверждается, что без специального разрешения *посещать* учреждения, исполняющие наказания, и следственные изоляторы для осуществления контроля имеют право... (ст. 38); в ФЗ «Об общественном контроле и о содействии» в ч. 1 ст. 15 *посещение* мест принудительного содержания для осуществления общественного контроля признается одной из основных форм деятельности общественной наблюдательной комиссии.

Посещению учреждений и органов, исполняющих наказания, посвящена и ст. 24 УИК РФ, где закрепляется право должностных лиц, перечисленных в ч. 1 ст. 24, *посещать* учреждения и органы, исполняющие наказания, без специального на то разрешения. В части 3 ст. 24 УИК РФ закрепляется право представителей средств массовой информации и иных лиц *посещать* учреждения и органы, исполняющие наказания, но по специальному разрешению администрации этих учреждений и органов либо вышестоящих органов.

Посещение учреждений и органов, исполняющих наказания, должностными лицами, указанными в ч. 1 ст. 24 УИК РФ (Президент РФ, Председатель правительства, Генеральный прокурор РФ, судьи, депутаты и т. д.), как правило, носит контролирующий характер, поскольку указанные должностные лица являются представителями органов, осуществляющих те виды контроля, которые предусмотрены в ст. 19–23 УИК РФ: органов государственной власти, судебный, ведомственный, прокурорский и общественный контроль.

В то же время, подчеркивает В.В. Геранин, посещения не обязательно носят контролирующий характер. Их целью может быть оказание помощи админист-

рации в улучшении условий содержания осужденных, содействие в воспитательном процессе, подготовке осужденных к освобождению и их дальнейшем трудовом и бытовом устройстве и т. д. [12, с. 42].

Во время посещений представители контролирующих органов ведут личный прием осужденных, встречаются с авторами жалоб и заявлений, изучают условия содержания осужденных, проверяют законность принимаемых администрацией приказов и распоряжений и т. д.

Однако нельзя не отметить и противоречий, которые имеют место при осуществлении контроля за деятельностью учреждений и органов, исполняющих наказания (см. табл. 1).

Табл. 1

Ст. 19 УИК РФ	Федеральные органы государственной власти осуществляют контроль за деятельностью учреждений и органов, исполняющих наказания. Органы государственной власти субъектов РФ и органы местного самоуправления <i>не имеют права контролировать</i> учреждения и органы, исполняющие наказания, расположенные на их территории, как это было до 2004 г. Право контроля имеют только федеральные органы государственной власти.
Ч. 1 ст. 24 УИК РФ	Органы государственной власти субъектов РФ и органы местного самоуправления имеют право <i>посещать</i> учреждения и органы, исполняющие наказания, без специального на то разрешения и соответственно <i>контролировать</i> указанные учреждения и органы, расположенные в пределах соответствующих территорий (в ред. ФЗ от 8 декабря 2003 г.).
Ч. 3 ст. 38 Закона «Об учреждениях и органах, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы»	Органы государственной власти субъектов РФ и органы местного самоуправления... <i>контролируют</i> деятельность учреждений (но не органов. – В.Б.), исполняющих наказания, и следственных изоляторов в пределах и порядке, установленных законодательством РФ (в ред. ФЗ от 6, 19 июня 2007 г.).

Итак, мы видим явное противоречие, которое существует между ст. 19 УИК РФ и ч. 3 ст. 38 Закона «Об учреждениях и органах, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы», а также наличие конкуренции между нормами ст. 19 и 24 УИК РФ. Для того чтобы устранить это противоречие, мы предлагаем внести изменения в ст. 24 УИК РФ и ст. 38 Закона «Об учреждениях и органах, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы» *об исключении права* органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления контролировать учреждения и органы, исполняющие наказания в пределах соответствующих территорий. Соответственно, мы поддерживаем точку зрения авторов Комментария к УИК РФ, которые также видят противоречие между УИК РФ и Законом «Об учреждениях и органах, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы» и подчеркивают, что в этом противоречии затрагивается важная для теории данной отрасли права проблема: может ли уголовно-исполнительное законодательство развиваться как отрасль, находящаяся в совместном ведении РФ и ее субъектов, или оно по-прежнему останется в исключительном ведении РФ, как это закреплено в п. «О» ст. 71 Конституции РФ [12, с. 77].

В нашем представлении органы государственной власти субъектов РФ и органы местного самоуправления *должны* посещать учреждения и органы, исполняющие наказания, с целью оказания помощи администрации исправительных учреждений и содействия осужденным в бытовом, трудовом, социальном и медицинском обеспечении как во время отбывания наказания осужденными, так и после освобождения, а не с целью контроля. Наделение указанных органов контролирующими функциями, во-первых, противоречит закону (ст. 19 УИК РФ и ст. 71 Конституции РФ), во-вторых, является явно чрезмерным на фоне уже существующих 5 видов контроля, и в-третьих, при такой тенденции число контролируемых может превысить число контролируемых.

Решением оперативного совещания Совета безопасности РФ от 21 ноября 2008 г. по вопросу «О дополнительных мерах по повышению эффективности деятельности УИС РФ», отмечают А.Б. Забелин и И.Т. Ковалева, полномочным представителям Президента РФ в федеральных округах поручено совместно с руководителями органов исполнительной власти субъектов РФ организовать до конца 2009 г. работу по совершенствованию региональной нормативной правовой базы, регулирующей вопросы социальной адаптации лиц, освобожденных из мест лишения свободы, их трудоустройства, обеспечения жильем, оказания им социальной, медицинской и иной помощи [13, с. 30].

Итак, по объему содержания и значимости рассмотренные нами понятия можно расположить в следующем порядке: *контроль – надзор – посещение – содействие*.

Контроль является более узким понятием, чем управление, но более широким, чем надзор. Надзор – это ограниченный, суженный контроль. Далее мы ставим не содействие, а посещение, поскольку понятие «посещение» в контексте нашего исследования является более широким понятием по сравнению с содействием: во время посещений должностные лица, перечисленные в ч. 1 ст. 24 УИК РФ, могут осуществлять контроль за учреждениями и органами, исполняющими наказания, и оказывать им содействие.

Формы содействия общественных объединений лицам, находящимся в местах принудительного содержания, могут быть разными. Отметим, что иногда содействие играет более важную роль в жизни осужденного, чем, допустим, обращение с жалобой к контролирующим органам. Так, участие общественных объединений в обучении осужденных к лишению свободы методам профилактики опасных инфекционных заболеваний (п. 11 ст. 22 ФЗ «Об общественном контроле и о содействии») будет иметь большое значение для здоровья и жизни осужденного.

На основании осуществленного разбора понятий и видов контроля мы пришли к следующим выводам. Понятие «контроль» и его реальное содержание шире и значимее, чем все остальные проанализированные понятия. Совершенствование системы контроля в рамках уголовно-исполнительного права должно быть направлено на повышение его эффективности. Под эффективностью мы понимаем оптимизацию функций именно судебного контроля и его доминирование над всеми другими видами контроля (прокурорским, ведомственным, общественным), ибо только суд в современном правовом государстве в полном объеме наделен полномочиями изменения правового статуса осужденных в период отбывания наказания.

Summary

V.K. Bakulin. Correlation between Types of Control in Theory and Practice of Criminal Executive Law.

This article analyses various types of control and reveals their significance in exposing and eliminating law violations in the work of executive institutions. It is suggested to deprive the state bodies of the subjects of the Russian Federation and local authorities of the right to control executive bodies and institutions within the corresponding areas.

Key words: executive bodies and institutions, management (or governance), control, social control, judicial control, public control, prosecutor's supervision, administrative supervision, public supervisory committees, members of supervisory committees.

Литература

1. *Ожегов С.И., Шведова Н.Ю.* Толковый словарь русского языка. – М.: Азбуковник, 1999. – 944 с.
2. *Кравченко А.И., Анушин В.Ф.* Социология. – СПб.: Питер, 2008. – 432 с.
3. *Бергер П.Л.* Приглашение в социологию: Гуманист. перспектива. – М.: Аспект-пресс, 1996. – 168 с.
4. *Бриллиантов А.В., Курганов С.И.* Уголовно-исполнительное право РФ. – М.: Велби; Проспект, 2007. – 344 с.
5. Уголовно-исполнительное право / Под ред. В.И. Селиверстова. – М.: Юриспруденция, 2002. – 364 с.
6. Федеральный конституционный закон РФ от 17 дек. 1997 г. «О правительстве Российской Федерации» // СЗ РФ. – 2007. – № 6. – Ст. 680.
7. *Бахрах Д.Н., Россинский Б.В., Стариков Ю.Н.* Административное право. – М.: Норма, 2007. – 815 с.
8. *Азаров В.А., Таричко И.Ю.* Функция судебного контроля в истории, теории и практике уголовного процесса в России. – Омск: ОмГУ, 2004. – 379 с.
9. Федеральный закон РФ от 25 марта 2011 г. «Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы» // Рос. газ. – 2011. – 8 апр.
10. Федеральный закон РФ от 10 июня 2008 г. «Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействии лицам, находящимся в местах принудительного содержания» // Рос. газ. – 2008. – 26 июня.
11. Федеральный закон РФ от 19 мая 1995 г. «Об общественных объединениях» (в ред. от 2 февр. 2006 г.) // СЗ РФ. – 2006. – № 3. – Ст. 282.
12. *Михлин А.С., Бриллиантов А.В., Геранин В.В., Дубровицкий Л.П.* Комментарий к уголовно-исполнительному кодексу РФ (постатейный) / Науч. ред. А.С. Михлин. – М.: Юрайт, 2009. – 586 с.
13. *Забелин А.Б., Ковалева И.Т.* О подготовке осужденных к освобождению и оказании постпенитенциарной помощи лицам, освобожденным из мест лишения свободы // Ведомости уголовно-исполнительной системы. – 2009. – № 3. – С. 28–31.

Поступила в редакцию
30.03.11

Бакулин Валерий Константинович – аспирант кафедры уголовного права Казанского (Приволжского) федерального университета.

Тел.: (843) 233-71-03