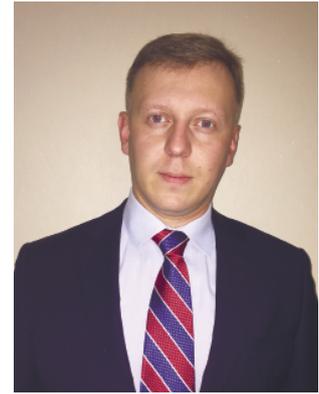


В.К. Бакулин

**НЕПЕНИТЕНЦИАРНЫЙ КОНТРОЛЬ
В ПЕНИТЕНЦИАРНОЙ СИСТЕМЕ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

**NON-PENITENTIARY CONTROL
IN THE PENITENTIARY SYSTEM
OF THE RUSSIAN FEDERATION**



Введение: статья посвящена рассмотрению проблем контрольно-надзорной деятельности, ее видам, определению субъектов и объектов этой деятельности в пенитенциарной системе.

Материалы и методы: основу исследования составили Уголовно-исполнительный кодекс РФ, Указ Президента РФ от 13 октября 2014 года № 1314 «Положение о Федеральной службе исполнения наказаний», научные статьи, касающиеся вопросов контроля и надзора в пенитенциарной системе.

В ходе работы над статьей применялись общенаучные методы анализа, синтеза, обобщения и сравнения, а также формально-юридический метод.

Результаты исследования: в данной статье аргументируется возможность выделения в уголовно-исполнительном праве непенитенциарного контроля, субъектами которого являются администрация организаций, в которых работают и отбывают наказание осужденные. Объектами данного контроля являются осужденные к обязательным и исправительным работам.

Обсуждение и заключения: автор приходит к выводу, что в уголовно-исполнительной системе, помимо пенитенциарного контроля, существует еще непенитенциарный контроль, под которым понимается деятельность организаций, не входящих в уголовно-исполнительную систему, в рамках законодательно закрепленного взаимодействия с уголовно-исполнительными инспекциями, направленная на осуществление контроля за поведением осужденных к обязательным и исправительным работам по месту их отбывания и работы, исполнением других обязанностей, на оказание содействия уголовно-исполнительной инспекции в проведении воспитательной работы с осужденными.

Ключевые слова: контроль, субъекты и участники уголовно-исполнительных правоотношений, администрация организаций, обязательные и исправительные работы, пенитенциарный контроль, непенитенциарный контроль

Для цитирования: Бакулин В.К. Непенитенциарный контроль в пенитенциарной системе Российской Федерации // Вестник Казанского юридического института МВД России. 2018. Т. 9, № 3. С. 353-358. DOI: 10.24420/KUI.2018.16.20.008

Introduction: the article is devoted to the consideration of control and supervisory activity problem, its kinds, subjects and objects determination in the penitentiary system.

Materials and Methods: research basis was made by the Criminal Code of the Russian Federation, Decree of the President of the Russian Federation of October 13, 2014 No. 1314 "Statute of the Federal Service of Punishment Executions", scientific articles, revealing the questions of control and supervision in the penitentiary system.

During the research work on the article the scientific methods of analysis, synthesis, generalization and comparison, and also formal and legal method were applied.

Results: possibility of distinguishing in a criminal and executive right of non-penitentiary control is argued the article, the subjects of that are the administration of organizations where convicts work and serve their punishments. The objects of this control are convicts served their obligatory and correctional works.

Discussion and Conclusions: the author comes to the conclusion that in the penal enforcement system, in addition to penitentiary control, there is also non-penitentiary control, which refers to the activities of organizations that are not part of the penal system, within the framework of legally fixed interaction with the penitentiary inspectorates, aimed at monitoring for the conduct of convicts to compulsory and correctional labor at the place of their serving and work, the performance of other duties, to assist the criminal enforcement in the conduct of educational work with convicts.

Key words: control, subjects and participants of criminally executive legal relationships, administration of organizations, obligatory and correctional works, penitentiary control, non-penitentiary control

For citation: Bakulin V.K. Non-Penitentiary Control in the Penitentiary System of the Russian Federation // Bulletin of the Kazan Law Institute of MIA of Russia. 2018. V. 9, N 3. P. 353-358. DOI: 10.24420/KUI.2018.16.20.008

Введение

В любом современном государственном устройстве осуществляется контроль, который является элементом управленческой и формой юридической деятельности, поскольку играет превентивную роль в противодействии преступности и препятствует неправомерному поведению субъектов правоотношений (физических, юридических лиц, государственных органов). Отсутствие контроля в государстве порождает анархию, произвол, бесправие, нарушение конституционных прав человека и гражданина.

Существуют сферы деятельности, где обойтись без контроля не представляется возможным. Речь идет о местах принудительного содержания лиц, совершивших преступления, – пенитенциарной системе, где вероятность риска ущемления правового положения осужденных, а также совершения ими противоправных деяний слишком велика.

Сущность и назначение контроля за деятельностью учреждений и органов, исполняющих наказания, по мнению многих специалистов, заключается в следующем: во-первых, в наблюдении за осуществлением этими учреждениями и органами своей функциональной деятельности; во-вторых, в получении объективной и достоверной информации о состоянии в них законности и правопорядка; в-третьих, в принятии мер по предотвращению и устранению нарушений законности и дисциплины; в-четвертых, в выявлении причин и условий, способствующих совершению правонарушений и преступлений; в-пятых, в принятии мер по привлечению ответственности лиц, виновных в нарушении законности и дисциплины [1, с. 8].

Системный контроль в пенитенциарной сфере необходим и для достижения целей уголовного и уголовно-исполнительного законодательства – восстановления социальной справедливости, исправления и предупреждения совершения новых преступлений, как осужденными, так и иными лицами.

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 уголовные наказания [2, с. 152].

Результаты исследования

Контроль осуществляется как над пенитенциарной системой, так и внутри нее, что дает основание выделять внешний и внутренний контроль в уголовно-исполнительном праве.

Внешний контроль закреплен в статьях 19 - 23 Уголовно-исполнительного кодекса Российской Федерации (далее – УИК РФ). К нему относится контроль органов государственной власти (ст. 19); судебный контроль (ст. 20); ведомственный контроль (ст. 21); прокурорский надзор (ст. 22); общественный контроль (ст. 23).

Субъектами внешнего контроля и надзора в уголовно-исполнительном праве являются органы государственной власти, суд, Министерство юстиции РФ, прокуратура и общественные наблюдательные комиссии и др.

Объектами внешнего контроля и надзора являются учреждения и органы уголовно-исполнительной системы (далее – УИС), Федеральной службы судебных приставов России, Военной полиции Вооруженных Сил РФ, исполняющие уголовные наказания, иные меры уголовно-правового характера, и осужденные, а также подозреваемые и обвиняемые – в месте исполнения меры пресечения в виде домашнего ареста.

Перечисленные выше субъекты контроля и надзора осуществляют внешнюю контрольно-надзорную деятельность за всей системой учреждений и органов, исполняющих уголовные наказания. Следует подчеркнуть, что субъекты указанной выше деятельности контролируют как исполнение уголовных наказаний учреждениями и органами, так и отбывание осужденными наказаний, ибо основными субъектами уголовно-исполнительных правоотношений являются государство в лице учреждений и органов, исполняющих уголовные наказания, и осужденные к различным видам наказания.

Внутренний контроль в уголовно-исполнительном праве традиционно признается прерогативой Федеральной службы исполнения наказаний (далее ФСИН России), имеющей статус федерального органа исполнительной власти. ФСИН России осуществляет правоприменительные функции, функции по контролю и надзору в сфере исполнения уголовных наказаний в отношении осужденных, функции по содержанию лиц, подозреваемых либо обвиняемых в совершении преступлений, и под-

судимых, находящихся под стражей, их охране и конвоированию, а также функции по контролю за поведением условно осужденных и осужденных, которым судом предоставлена отсрочка отбывания наказания¹.

Итак, субъектом внутреннего контроля и надзора в уголовно-исполнительном праве России является ФСИН России в лице администрации учреждений, входящих в УИС в соответствии с ч. 14 ст. 16 УИК РФ: исправительные учреждения; арестные дома, исправительные центры, уголовно-исполнительные инспекции (далее – УИИ). Данные учреждения осуществляют пенитенциарный контроль и надзор, ибо являются структурными подразделениями УИС (пенитенциарной системы).

Объектами пенитенциарного контроля и надзора являются осужденные к: пожизненному лишению свободы, лишению свободы на определенный срок, аресту, принудительным работам, ограничению свободы, обязательным работам, исправительным работам, лишению права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью, иным мерам уголовно-правового характера, подозреваемые и обвиняемые в месте исполнения меры пресечения в виде домашнего ареста.

Субъекты пенитенциарного контроля и надзора одновременно исполняют уголовные наказания и занимаются контрольно-надзорной деятельностью на основании ч. 3 ст. 25 УИК РФ, ч. 3 ст. 33 УИК РФ, ч. 3 ст. 39 УИК РФ, ч. 1 ст. 54 УИК РФ, ч. 1 ст. 60.11 УИК РФ, ч. 1 ст. 60.18 УИК РФ. В нормах этих статей термины «контроль» и «надзор» употребляются в основном применительно к поведению осужденных, контроль и надзор – это одни из основных комплексных функций и компетенций учреждений, исполняющих меры уголовно-правового и уголовно-процессуального характера.

Таким образом, пенитенциарный контроль и надзор в уголовно-исполнительном праве России – это системная, комплексная и целенаправленная деятельность учреждений и органов ФСИН России по выявлению и устранению нарушений законодательства, а также неправомерного поведения осужденных в период отбывания мер уголовно-правового и уголовно-процессуального характера.

Что же понимается под непенитенциарным контролем в пенитенциарной системе РФ?

Прежде всего следует отметить, что в научной литературе находит свое отражение и употребление термин «непенитенциарный». Например, центры, в которых на основании решения суда содержатся

иностранцы на период рассмотрения административного дела о высылке из страны (не более 40 дней), называются учреждениями непенитенциарного типа.

Кроме того, существуют теоретические обоснования и положения о наличии в уголовно-исполнительном праве России непенитенциарных режимов. Ряд авторов порядок и условия отбывания уголовных наказаний без изоляции от общества трактуют как непенитенциарный режим [3, с. 65-66; 4; 5; 6].

Положение о пенитенциарном режиме закреплено в ч. 1 ст. 82 УИК РФ «Режим в исправительных учреждениях и его основные требования», где речь идет только о режиме отбывания наказания в виде лишения свободы. Представляется, что пенитенциарный режим может быть установлен в исправительных учреждениях, исполняющих уголовные наказания, связанные с изоляцией от общества (арест, лишение свободы, пожизненное лишение свободы), что требует закрепления в федеральном законодательстве.

Как подчеркивает Д.В. Горбань, или должно быть разработано универсальное определение режима, охватывающее все виды уголовных наказаний, или закреплено в уголовно-исполнительном законодательстве понятие «непенитенциарный режим», которое бы смогло найти отражение в разделе 2 УИК РФ «Исполнение наказаний, не связанных с изоляцией осужденного от общества» [7].

Дискуссия в рассматриваемой сфере находит свое продолжение в научной полемике о признании/непризнании отбывания наказания в пенитенциарных или непенитенциарных учреждениях. Многие уголовные наказания, не связанные с изоляцией от общества, например принудительные работы, исполняют учреждения УИС (пенитенциарные учреждения), а режим в этих учреждениях непенитенциарный. По мнению М.А. Мананковой, ограничения осужденных при непенитенциарном режиме и иные предписания не обладают свойством кары [3, с. 65 - 66]. Вместе с тем из содержания закона вытекает, что сущность любого уголовного наказания состоит в лишении и ограничении прав и свобод человека и гражданина.

Режим, по мнению С.А. Борсученко, произведен от сущности и содержания наказания, поскольку в нем выражается кара (совокупность применяемых к осужденному правоограничений) [8, с. 57]. Возникают вопросы: не обладает ли свойством кары обязанность осужденных к принудительным работам работать там, куда они направлены администрацией исправительного цен-

¹ Положение о Федеральной службе исполнения наказаний: утв. указом Президента РФ от 13.10.2004 № 1314 (с изменениями от 3 октября 2016 г.) // СЗ РФ. 2004. № 42. Ст. 4109. Доступ из справочной системы «Гарант» (дата обращения: 15.05.2018).

тра (п. б ч. 2 ст. 60.4 УИК РФ); или осужденные к данному виду наказания и помещения, в которых они проживают, могут ли подвергаться обыску, вещи осужденных могут ли подлежать досмотру (ч. 5 ст. 60.4 УИК РФ) и другие.

Кроме того, все основные требования пенитенциарного режима (ст. 82 УИК РФ) обязательны при исполнении и отбывании принудительных работ. К их числу относятся охрана, надзор, исполнение возложенных обязанностей, обеспечение личной безопасности осужденных, раздельное содержание мужчин и женщин.

Наличие таких требований вряд ли подразумевает возможность функционирования в уголовно-исполнительном законодательстве непенитенциарного режима.

Руководствуясь положениями, содержащимися в ч. 1 ст. 9 УИК РФ, и авторской точкой зрения, считаем, что режим (пенитенциарный) должен пониматься единообразно при исполнении и отбывании всех уголовных наказаний, ибо является основным средством исправления осужденных. Карательный потенциал режима при исполнении уголовных наказаний, не связанных с изоляцией от общества, конечно, намного меньше. Настолько меньше, что известные специалисты в области уголовно-исполнительного права предлагают повысить репрессивность уголовных наказаний, не связанных с изоляцией от общества, для того чтобы они действительно стали реальной альтернативой наказанию в виде лишения свободы.

Так, профессор В.А. Уткин считает, что перспективным путем усиления альтернативности не связанных с лишением свободы санкций является общее повышение максимального уровня их строгости, «репрессивности». На первый взгляд, подчеркивает ученый, это не отвечает отмеченной ранее тенденции либерализации, но именно такой путь сделает альтернативные санкции более привлекательными для судов в случаях, когда сейчас они прибегают к реальному лишению свободы [9, с. 61].

Теоретические и практические вопросы либерализации или делиберализации институтов наказания в российском праве имеют исторически обусловленный характер и становятся объектно-предметной сферой познания современной юридической науки. Признание прав и свобод человека высшей ценностью Конституцией Российской Федерации во многом способствовало преобразованиям методологической сферы правоведения. Научные школы Казанского (Приволжского) федерального университета, занимающиеся проблемами развития методологии правовых исследований, предлагают новые научные под-

ходы и направления, значимость которых возрастает одновременно с преобразованиями в сфере общественных отношений [10, с. 135-152]. Актуальность поставленных нами проблем совершенствования уголовно-исполнительного законодательства и разработки новых методологических способов его реализации на практике в системе УИС свидетельствуют о необходимости дальнейшего изучения вопросов непенитенциарного контроля в пенитенциарной системе Российской Федерации.

Обсуждение и заключения

Подводя итоги изложенному, приходим к выводу, что учреждения и органы, занимающиеся правоприменением, одновременно являются субъектами уголовно-исполнительных правоотношений. Соответственно, учреждения и органы, исполняющие уголовные наказания, не включенные в означенный перечень, не могут являться субъектами уголовно-исполнительных правоотношений. Они (учреждения, органы, общественные организации, родительские комитеты, религиозные деятели, органы местного самоуправления, правозащитные организации и др.) лишь «прикосновенны» к уголовно-исполнительным правоотношениям. Их основные функциональные обязанности не связаны с исполнением уголовных наказаний и иных мер уголовно-правового характера. Кроме того, органы, организации, физические лица не вступают в область непосредственных правоотношений с осужденными, они взаимодействуют с администрацией учреждений и органов, исполняющих уголовные наказания. Содержание этих правоотношений скорее носит не уголовно-исполнительный, а организационно-правовой характер, в связи с этим они могут быть отнесены к категории «участники уголовно-исполнительных правоотношений».

В рамках нашего исследования мы выяснили, что администрация организаций, в которых осужденные отбывают обязательные и исправительные работы, также не входит в перечень субъектов уголовно-исполнительных правоотношений, установленных ст. 16 УИК РФ. Следовательно, пенитенциарный контроль могут осуществлять, как правило, только субъекты уголовно-исполнительных правоотношений. Участники уголовно-исполнительных правоотношений, к числу которых могут быть отнесены представители организаций, где отбывают наказание осужденные к обязательным работам (ст. 28 УИК РФ) и исправительным работам (ст. 43 УИК РФ), наделены контрольными полномочиями в рамках уголовно-исполнительного законодательства, но их контрольно-надзорная деятельность является непенитенциарной и опосредованно связана с пенитенциарной системой.

В обязанности администрации организаций, в которых осужденные отбывают обязательные работы, входит: а) контроль за выполнением осужденными определенных для них работ; б) уведомление УИИ о количестве проработанных часов; в) уведомление УИИ об уклонении осужденных от отбывания наказания.

Перечень обязанностей администрации организаций, в которых работают (не отбывают, как при обязательных работах) осужденные к исправительным работам, намного шире. Администрация организации обязана: а) правильно и своевременно производить удержания из заработной платы (от 5 до 20%); б) перечислять удержанные суммы в установленном порядке; в) контролировать поведение осужденного на производстве; г) соблюдать условия отбывания наказания, предусмотренные Уголовно-исполнительным кодексом РФ; д) уведомлять УИИ о примененных к осужденному мерах поощрения и взыскания; е) уведомлять УИИ об уклонении осужденного от отбывания наказания. Помимо вышеперечисленных обязанностей, представители администрации организации, в которых работают осужденные к исправительным работам, оказывают содействие УИИ в проведении воспитательной работы с поднадзорными. Воспитательная работа является одним из основных средств исправления осужденных, соответственно, администрация организации, где работает осужденный к исправительным работам, играет не последнюю роль в достижении цели исправления. Содействие УИИ

в проведении воспитательной работы с осужденными к обязательным работам, с нашей точки зрения, должно быть законодательно закреплено в ч. 1 ст. 28 УИК РФ.

Вместе с тем следует подчеркнуть, что термин «работают», который законодатель употребляет в названии статьи 43 УИК РФ, акцентирует внимание на том, что администрация организаций, в которых работают осужденные к исправительным работам, является участником уголовно-исполнительных правоотношений и при реализации своих обязанностей осуществляет непенитенциарный контроль за поведением осужденных.

Субъектами непенитенциарного контроля являются: а) администрация организаций, в которых осужденные отбывают обязательные работы; б) администрация организаций, в которых работают осужденные к исправительным работам.

Объектами непенитенциарного контроля в уголовно-исполнительном праве являются осужденные к обязательным и исправительным работам.

Итак, непенитенциарный контроль в пенитенциарной системе – это деятельность организаций, не входящих в УИС, в рамках законодательно закрепленного взаимодействия с уголовно-исполнительными инспекциями, направленная на осуществление контроля за поведением осужденных к обязательным и исправительным работам по месту их отбывания и работы, других обязанностей, а также на оказание содействия уголовно-исполнительной инспекции в проведении воспитательной работы с осужденными.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Давыдова И.А., Коробова И.Н., Гумбатов М.Г. Сравнительный анализ правового регулирования контроля за учреждениями и органами, исполняющими наказания в России и Азербайджанской Республике: учебное пособие. Рязань, 2017.
2. Бакулин В.К. Соотношение понятий и видов контроля в теории и практике уголовно-исполнительного права // Ученые записки Казанского университета. Гуманитарные науки. Том 153, кн. 4. 2011. С. 152.
3. Мананкова М.А. Непенитенциарный режим в свете международных стандартов (исторический аспект) // Проблемы наказания и исполнения приговора в уголовном, уголовно-исполнительном и уголовно-процессуальном законодательстве. Кемерово: Изд-во Кемер. ун-та, 1992. С. 65-66.
4. Ольховик Н.В. Непенитенциарный режим: понятие и содержание // Вестник Кузбасского института. 2011. № 1 (4). С. 24.
5. Ольховик Н.В. Принципы установления непенитенциарного режима // Сибирский юридический вестник. 2013. № 2.
6. Ольховик Н.В. Изменение непенитенциарного режима // Вестник Томского гос. ун-та. 2015. № 400.
7. Горбань Д.В. Проблемы режима исполнения (отбывания) уголовных наказаний и пути их решения: новые теоретические подходы // Актуальные проблемы российского права. 2017. № 8 (81).
8. Борсученко С.А. Режим исполнения (отбывания) наказаний и проблемы его законодательной регламентации // Мониторинг правоограничения. 2016. № 1 (18).
9. Уткин В.А. Альтернативные санкции в России: состояние, проблемы и перспективы // Penal Reform international. М., 2013.
10. Бакулина Л.Т., Степаненко Р.Ф. Обзор материалов III Всероссийского круглого стола по общетеоретическим проблемам права «Современные тенденции в эволюции методологии правовых исследований» // Право и государство: теория и практика. 2016. № 7 (139). С. 135-152.

REFERENCES

1. Davydova I.A. Sravnitel'nyj analiz pravovogo regulirovaniya kontrolya za uchrezhdeniyami i organami, ispolnyayushchimi nakazaniya v Rossii i Azerbajdzhanskoj Respublike: uchebnoe posobie / I.A. Davydova, I.N. Korobova, M.G. Gumbatov. Ryazan', 2017.
2. Bakulin V.K. Sootnoshenie ponyatij i vidov kontrolya v teorii i praktike ugolovno-issledovatel'nogo prava // Uchenye zapiski Kazanskogo universiteta. Gumanitarnye nauki. Tom 153, kn. 4. 2011. S. 152.
3. Manankova M.A. Nepenitencijnyj rezhim v svete mezhdunarodnyh standartov (istoricheskij aspekt) // Problemy nakazaniya i ispolneniya prigovora v ugolovnom, ugolovno-issledovatel'nom i ugolovno-processual'nom zakonodatel'stve. Kemerovo: Izd-vo Kemer. un-ta, 1992. S. 65-66.
4. Ol'hovik N.V. Nepenitencijnyj rezhim: ponyatie i sodержanie // Vestnik Kuzbasskogo instituta. 2011. № 1 (4). S. 24.
5. Ol'hovik N.V. Principy ustanovleniya nepenitencijnogo rezhima // Sibirskij juridicheskij vestnik. 2013. № 2.
6. Ol'hovik N.V. Izmenenie nepenitencijnogo rezhima // Vestnik Tomskogo gos. un-ta. 2015. № 400.
7. Gorban' D.V. Problemy rezhima ispolneniya (otbyvaniya) ugolovnyh nakazanij i puti ih resheniya: novye teoreticheskie podhody // Aktual'nye problemy rossijskogo prava. 2017. № 8 (81).
8. Borsuchenko S.A. Rezhim ispolneniya (otbyvaniya) nakazanij i problemy ego zakonodatel'noj reglamentacii // Monitoring pravoogranicheniya. 2016. № 1 (18).
9. Utkin V.A. Al'ternativnye sankcii v Rossii: sostoyanie, problemy i perspektivy // Penal Reforminternational. M., 2013.
10. Bakulina L.T., Stepanenko R.F. Obzor materialov III Vserossijskogo kruglogo stola po obshcheteoreticheskim problemam prava «Sovremennye tendencii v ehvolyucii metodologii pravovyh issledovanij» // Pravo i gosudarstvo: teoriya i praktika. 2016. № 7 (139). S. 135-152.



Об авторе: Бакулин Валерий Константинович, старший преподаватель кафедры уголовного права Казанского (Приволжского) федерального университета
e-mail: Valerij.Bakulin@kpfu.ru
© Бакулин В.К., 2018

Статья получена: 16.05.2018. Статья принята к публикации: 19.09.2018.
Статья опубликована онлайн: 26.09.2018.

About the author: Bakulin Valery K., Senior Lecturer of the Department of Criminal Law of the Kazan (Volga Region) Federal University
e-mail: Valerij.Bakulin@kpfu.ru

Автор прочитал и одобрил окончательный вариант рукописи.
The author has read and approved the final version of the manuscript.