

УДК 316.334.3:343.8

СОВРЕМЕННЫЕ ВИДЫ (ФОРМЫ) КОНТРОЛЯ ЗА ДЕЯТЕЛЬНОСТЬЮ ИСПРАВИТЕЛЬНЫХ УЧРЕЖДЕНИЙ В ПЕРИОД РЕФОРМИРОВАНИЯ УГОЛОВНО-ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ СИСТЕМЫ РОССИИ

В. Ф. Лелюх

MODERN TYPES (FORMS) OF CONTROL OVER THE ACTIVITIES OF CORRECTIONAL INSTITUTIONS AT THE TIME OF THE PENAL SYSTEM REFORM IN RUSSIA

V. F. Lelyukh

В статье рассматриваются современные виды (формы) контроля за деятельностью исправительных учреждений ФСИН России в период проводимых в стране реформ. Особое внимание уделяется контролю общественных объединений и организаций; президентскому контролю, совершенствованию деятельности УИС, эффективному достижению целей наказания, укреплению порядка и оптимизации условий его исполнения и отбывания, обеспечению должного правового положения осужденных, улучшению организации их труда и быта, созданию необходимых предпосылок для эффективной работы персонала исправительных учреждений, защите прав и законных интересов работников уголовно-исполнительной системы.

Ключевые слова: формы контроля, функции контроля, разграничение компетенции, структуры, эффективность социального контроля, ведомственный, общественный, надведомственный, президентский контроль, жалобы и заявления осужденных, персонал учреждения.

This article explores the modern types (forms) of control over the activities of Federal Correctional institutions during the period of the reform taking place in the country. Special attention is paid to monitoring public associations and organizations, Presidential control, improvement of the penal correction system, effective attainment of the objectives of the punishment, order reinforcement and optimization of conditions for the service of a sentence ensuring that the legal status of the convicted, improving their working and living conditions, creating the necessary conditions for the effective performance of the staff of the correctional institution, the protection of the rights and legitimate interests of workers of the penal correction system.

Keywords: forms of control, control functions, differentiation of competence, structure, the effectiveness of social control, departmental, public, supra departmental, presidential control, complaints and claims of the convicted, institution staff.

В российских публикациях социальный контроль рассматривается как совокупность процессов, обеспечивающих устойчивость системы и возможность управления ею. Но, с другой стороны, это целостная система различных регуляторов поведения: государственных и общественных институтов, норм права, морали, обычаев, традиций, установок.

По мнению ряда авторов, социальный контроль в сфере противоправного поведения предполагает:

- определение оптимального соотношения общих и специальных мер предупреждения преступности;
- реализацию целевых программ в различных областях с учетом криминологического прогнозирования;
- криминологический мониторинг;
- контроль адекватности мер воздействия тенденциям в структуре, состоянии и динамике общественных процессов.

Функция контроля выступает связующим звеном между управленческим решением и его исполнением. Соответственно контроль представляет собой систему наблюдения и проверки процесса функционирования объекта. Цель контроля – устранить отклонения от заданных параметров. Механизмами контроля служат методы, формы, меры и средства, отдельные технологии, регулирующие общественные отношения путем создания, поддержания и воспроизведения стандар-

тов, образцов поведения, определяющих права и обязанности индивида.

При определении результативности охраны прав и законных интересов личности следует различать: цели, систему действий, направленных на достижение целей, информацию о достижении целей, которая содержала бы сведения о первоначальном, достигнутом и желаемом результатах деятельности суда, прокурора, адвоката, потерпевшего, обвиняемого, подсудимого, осужденного; выработку и передачу корректирующих сигналов, с тем, чтобы деятельность указанных субъектов максимально приближалась к достижению заданной цели. Конечная цель различных видов контроля – выявление и устранение допущенных персоналом учреждения нарушений, привлечение к ответственности виновных, восстановление справедливости на основе законности, соблюдение прав и свобод человека в соответствии с Конституцией Российской Федерации.

Система субъективных прав и система процессуальных гарантий прав и законных интересов личности, механизм осуществления их охраны неразрывно связаны с целями правоприменительной деятельности суда, прокурора, органов предварительного расследования, адвокатуры, персонала ФСИН России и др. Эта деятельность может быть более или менее эффективной и при неполном до-стижении такой цели, как обеспечение охраны прав и интересов личности, по-

скольку цель не имеет степеней, а эффективность деятельности их имеет. Поэтому важно определить критерии, посредством которых можно отличить эффективную деятельность от неэффективной.

Критерий результативности – это мерило эффективности целенаправленной деятельности, отражающее качественную сторону результата, а количественная сторона последнего определяется с помощью показателей эффективности.

Идеальными точками отсчета эффективности социального контроля в данном направлении можно считать состояние, при котором, с одной стороны, невиновные не привлекаются к ответственности, не осуждаются и не наказываются и, соответственно, невиновные при осуществлении правосудия оправдываются и реабилитируются судом, а с другой – в ходе

предварительного расследования и судебного разбирательства уголовных дел не допускается нарушений прав и законных интересов потерпевшего, гражданского истца, гражданского ответчика и подозреваемого.

На рис. 1 представлены существующие сегодня виды (формы) контроля над пенитенциарной системой в России. Контроль осуществляется по управленческой линии, вышестоящими управленческими органами и должностными лицами, специально созданными структурами, другие формы контроля относятся к взаимодействию региональных и местных органов власти с уголовно-исполнительной системой и ее учреждениями.



Рис. 1. Контроль над деятельностью учреждений и органов ФСИИ МЮ РФ

Формы ведомственного, межведомственного и надведомственного контроля, введенные на законодательном уровне, необходимы: для устранения случаев нарушения законности в деятельности учреждений и органов, исполняющих наказания; для искоренения фактов злоупотреблений по службе и недозволенных связей персонала учреждений с осужденными и арестованными; для выявления фактов злоупотреблений и хищений при осуществлении финансово-хозяйственной и производственной деятельности; для выявления и устранения нарушений режима при исполнении наказаний; во избежание ухудшения жилищно-бытовых и медико-санитарных условий; для реагирования на жалобы осужденных, персонала учреждений и граждан, их посещающих; для устранения причин и условий, способствующих написанию обоснованных жалоб.

В этих целях Законом предусмотрен контроль со стороны: органов государственной власти; судебных органов; вышестоящих органов управления и их должностных лиц; органов прокуратуры; общественных объединений.

Контроль органов государственной власти и органов местного самоуправления. Федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, а также органы местного самоуправления осуществляют контроль над деятельностью расположенных на их территориях учреждений и органов, исполняющих нака-

зания. Порядок осуществления контроля регулируется законодательством Российской Федерации. Органы и учреждения, исполняющие наказания, являются частью правоохранительных органов и тем самым входят в систему государственного аппарата России. Принцип соблюдения законности важен в работе государственного аппарата. Его реализация в деятельности указанных органов и учреждений означает точное соблюдение законов и нормативных актов при исполнении приговоров в отношении осужденных.

Формы контроля со стороны субъектов государственной власти могут быть самыми разнообразными, а его содержание иметь различную направленность. Как правило, контроль посвящен комплексному выяснению состояния уголовно-исполнительной системы и ее элементов, что позволяет определить дальнейшие пути совершенствования деятельности. Формы и содержание контроля подчинены эффективному достижению целей наказания, укреплению порядка и оптимизации условий его исполнения и отбывания, обеспечению должного правового положения осужденных, улучшению организации их труда и быта, созданию необходимых предпосылок для эффективной работы персонала исправительных учреждений, защите прав и законных интересов работников уголовно-исполнительной системы.

Органы местного самоуправления (институт мэров, городские и районные администрации, муниципалитеты, префектуры и т. д.) обладают рядом власт-

ных полномочий в решении экономических, социальных, хозяйственных, коммунальных, экологических и многих других вопросов местного значения. Осуществляя функции борьбы с преступностью и охраны общественного порядка на своей территории, органы местного самоуправления активно участвуют в деятельности правоохранительных органов и учреждений, исполняющих наказания. Одновременно они вправе проверять соблюдение законов в их работе, в том числе и администрацией исправительных учреждений, а также осужденными, отбывающими наказание.

По результатам таких проверок с посещением исправительных учреждений представителями местных органов власти проводятся заседания специальных комиссий или сессий этих органов с заслушиванием отчетов в администрации соответствующих органов и учреждений, исполняющих наказания. По ним принимаются решения с оценкой выявленных недостатков, определяются меры по оказанию помощи данным учреждениям в целях строгого соблюдения ими законности при исполнении наказаний.

Взаимодействие учреждений и органов, исполняющих наказания, с органами расследования. Расследование преступлений, изобличение виновных лиц и исполнение уголовного наказания представляют, на первый взгляд, два малосвязанных этапа борьбы с преступностью. Однако в своей практической деятельности органы дознания и следствия, учреждения и органы, исполняющие наказания, тесно связаны между собой и активно содействуют друг другу в выполнении поставленных перед ними задач. Особенно это относится к взаимодействию органов следствия и уголовно-исполнительных учреждений.

Уголовно-процессуальным законом на органы следствия возложено не только раскрытие преступления и изобличение преступника, но и установление причин и условий, способствующих совершению этого преступления, а также принятие мер по устранению причин и условий, способствовавших его совершению. Данное положение имеет принципиальное значение для предупреждения преступлений, в частности, для выявления и устранения причин и условий, способствующих совершению преступлений лицами, отбывающими наказание. Например, следователь может выявить недостатки в организации и деятельности исполнительного учреждения. Руководствуясь нормой уголовно-процессуального закона (ст. 21 УПК РФ), вносит администрации учреждения представление об устранении установленных им в процессе следствия недостатков, способствовавших совершению осужденными преступлений в местах лишения свободы. Представления следователей в адрес начальников колоний содействуют улучшению работы этих подразделений, укреплению дисциплины среди осужденных, повышению качества воспитательного процесса, соблюдению норм законности и правопорядка.

Судебный контроль. Это действенная форма поддержания и укрепления законности при исполнении наказаний. Его основами являются нормы уголовного, уголовно-процессуального и уголовно-исполнительного права. Судебная система Российской Федерации – различные федеральные суды, конституционные

(уставные) суды и мировые судьи – при рассмотрении дел, связанных с участием в них учреждений и органов, исполняющих наказания, могут и должны осуществлять судебный надзор за их деятельностью. Выносимые в адрес этих правоохранительных органов постановления, определения и другие, вступившие в законную силу судебные решения, являются обязательными для всех без исключения физических и юридических лиц и подлежат неукоснительному исполнению.

В Уголовно-исполнительном кодексе определено: «Суд контролирует исполнение наказаний при решении вопросов об условно-досрочном освобождении от отбывания наказания, о замене неотбытой части наказания более мягким видом наказания, об освобождении от наказания в связи с болезнью осужденного, об отсрочке отбывания наказания беременным женщинам и женщинам, имеющим детей в возрасте до восьми лет, а также об изменении вида исправительного учреждения».

Рассматривая дела по применению институтов досрочного освобождения от наказания, его замены более мягким, отсрочки отбывания наказания или изменения осужденному вида исправительного учреждения, суд, учитывая указанные в законе признаки и условия, создающие возможность применения таких мер, тщательно изучает и проверяет деятельность соответствующего исправительного учреждения. При этом суд может с позиций требований закона объективно оценить состояние процессов исполнения и отбывания наказаний в данном учреждении. В случае обнаружения недостатков и нарушений закона в его работе суд в различной форме, в том числе путем вынесения частного определения, ставит в известность о них соответствующие органы управления уголовно-исполнительной системы и предлагает принять меры к устранению допущенных нарушений. Исполнение таких представлений (предложений) контролируется судом в установленные законом сроки.

Суду предоставляется право рассматривать жалобы осужденных и иных лиц на действия администрации и органов, исполняющих наказания. Располагая гарантированными правами и свободами граждан Российской Федерации с изъятиями и ограничениями, установленными законодательством, осужденные имеют право обращаться с предложениями, заявлениями и жалобами во все властные, управленческие, судебные, общественные и иные структурные подразделения государства, в том числе с жалобами на действия администрации учреждений и органов, исполняющих наказания (ст. 12 УИК РФ).

Суд не вправе отклонить жалобы или иные заявления осужденных под предлогом неподсудности категории дел с участием лиц, отбывающих наказание, так как это противоречит правовому положению осужденных. В то же время администрация исправительных учреждений обязана проводить разъяснительную работу среди осужденных. Им разъясняется, что учреждения и вышестоящие органы уголовно-исполнительной системы располагают всеми возможностями и условиями для соблюдения порядка исполнения наказания в точном соответствии с требованиями законов и любое отклонение от этих требований может

быть решено по месту отбывания наказания или вышестоящими органами управления.

Уменьшению численности жалоб и заявлений, поступающих в суды от осужденных, способствует посещение исправительных учреждений работниками суда для разъяснения ими персоналу и осужденным сути организации и функциональной деятельности судебных органов, процессуального порядка оформления и рассмотрения дел в суде и т. п.

В процессе рассмотрения жалоб осужденных суды изучают различные стороны деятельности исправительных учреждений и органов, исполняющих наказания, а также их вышестоящими органами управления. Тем самым создается возможность для реализации функций судебного контроля.

Согласно части 3 ст. 20 УИК РФ, учреждения и органы, исполняющие наказания, обязаны уведомлять суд, вынесший приговор, о начале и месте отбывания наказания осужденными. Уведомление направляется за подписью начальника (должностного лица) того учреждения или органа, на которое возложено исполнение наказания (см. комментарий к ст. 17 УИК РФ). Такие уведомления необходимы судам для контроля реального исполнения выносимых ими приговоров в виде штрафа, лишения занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью, лишения специального, воинского или почетного звания, классного чина и государственных наград, обязательных работ, исправительных работ, ограничения по воинской службе.

Контроль вышестоящих органов управления и их должностных лиц (ведомственный контроль). В требованиях статьи 21 УИК РФ записано: «За деятельностью учреждений и органов, исполняющих наказания, осуществляется ведомственный контроль со стороны вышестоящих органов и их должностных лиц. Порядок осуществления ведомственного контроля определяется нормативными правовыми актами». Ведомственный контроль по проверке исполнения законов и иных нормативных правовых актов и принятых на их основе решений учреждениями и органами, исполняющими наказания, осуществляется министерствами внутренних дел, юстиции, обороны Российской Федерации, исходя из их правового положения, установленного Конституцией РФ. Их аппараты, руководя деятельностью соответствующих органов, учреждений, предприятий, контролируют все направления по реализации требований законов и иных нормативных правовых актов относительно процесса исполнения наказания (режима, организации труда осужденных, их трудовой занятости, проведения с ними воспитательной работы, их общеобразовательного и профессионального обучения и т. д.) в течение всего периода отбывания осужденными наказания.

Цель ведомственного контроля – изучение реального положения дел в исправительных учреждениях и иных органах, исполняющих наказания, проверка соблюдения законности в их деятельности, выяснение эффективности и результативности работы с осужденными. Ведомственный контроль необходим для оказания своевременной помощи нуждающимся в ней подразделениям этих учреждений и органов. Повышение эффективности их деятельности, укрепление организованности и дисциплины в работе во многом

достигается путем преодоления обнаруженных в ходе ведомственного контроля недостатков.

Важным моментом в организации ведомственных проверок является то обстоятельство, что эти органы в настоящее время опираются на принцип гласности, доводят результаты проверок до сведения всего персонала учреждений и органов, исполняющих наказания, а если необходимо для укрепления законности, то и до сведения осужденных при одновременном проведении разъяснительной работы, организационных выводов, кадровых перестановок и перемещений. В необходимых случаях они возбуждают уголовные дела против лиц, допустивших злоупотребления по службе, либо совершивших иные преступления.

Формы ведомственного контроля могут быть самыми разнообразными, поскольку зависят от целей и условий его проведения. Основными из них являются:

- комплексные инспекторские проверки по всем направлениям деятельности учреждений и органов, исполняющих наказания;
- проверка отдельных направлений работы этих учреждений и органов;
- личная проверка и контроль со стороны руководителей органов управления различного уровня;
- проверка деятельности отдельных служб и частей;
- проверка фактов нарушения законности и отдельных недостатков по письмам, жалобам и заявлениям;
- проверка плановой и отчетной документации, различных донесений, обзоров, информационных справок, актов и т. п.

Реагирование по результатам ведомственного контроля имеет разнообразные формы. Оно выражается в принятии необходимых решений вышестоящими органами управления, издании итоговых приказов в отчетах руководителей проверяемых органов и учреждений, проведении специальных совещаний, собраний по итогам проверки, составлении планов по устранению выявленных недостатков в работе, проведении контрольных проверок с этой же целью.

Надо признать, что ведомственный контроль является сегодня основным организационно-правовым средством обеспечения и укрепления законности в государственной деятельности Федеральной службы исполнения наказаний РФ.

Прокурорский надзор (контроль). Этот надзор за соблюдением законности в деятельности органов и учреждений, исполняющих наказания, осуществляет прокуратура Российской Федерации в лице Генерального прокурора и единой системы органов прокуратуры, действующих во всех административно-территориальных образованиях государства.

Прокуратура есть единая федеральная централизованная система органов, осуществляющих от имени Российской Федерации надзор за исполнением действующих на ее территории законов. Законами на прокуратуру возлагается задача осуществлять в пределах ее полномочий надзор за соблюдением учреждениями и органами, исполняющими наказания, установленного законом и иными нормативными актами порядка содержания осужденных и отбывания ими наказания, а также контроль за выполнением правовых норм, ре-

гулирующих режим содержания, охрану, организацию труда осужденных, порядок проводимой с ними воспитательной работы, их общеобразовательного и профессионального обучения, реагирования на их обращения и жалобы.

В процессе надзора за соблюдением законности в деятельности исправительных учреждений и при исполнении наказаний, не связанных с изоляцией осужденных, прокурор имеет право и обязан в пределах своей компетенции посещать в любое время учреждения и органы, исполняющие наказания, проверять соблюдение ими законов о содержании осужденных, непосредственно знакомиться с документами, являющимися основанием отбывания наказания осужденными, производить опросы осужденных. Он контролирует соответствие приказов, распоряжений, постановлений, регулирующих порядок и условия отбывания наказания, требованиям соответствующих законов, немедленно освобождает лиц, незаконно содержащихся в местах заключения, проверяет и утверждает законность в работе с предложениями, заявлениями и жалобами осужденных, рассматривает их, если они адресованы прокурору, в сроки, установленные законом.

К формам реагирования прокуроров на выявленные нарушения законов относятся: протесты по противоречащим закону нормативным актам (приказам, правилам, инструкциям и т. п.), издаваемым органами управления структурами, исполняющими наказания; внесение в учреждения и общественные организации представлений о выявленных прокурором нарушениях законов и причинах, способствующих этим нарушениям; принятие необходимых мер по привлечению к ответственности нарушителей закона; вынесение постановлений и внесение предложений в различные служебные инстанции по результатам проверок деятельности учреждений и органов, исполняющих наказания.

Выполнение постановлений и предложений прокуроров по соблюдению установленных уголовно-исполнительным законодательством правил содержания осужденных и обращения с ними, является обязательным для всех учреждений и органов, исполняющих наказания. При этом прокурорский надзор выступает действенным средством утверждения законности в их деятельности.

Контроль общественных объединений. Существенным признаком демократизации уголовно-исполнительной системы является повышение ее открытости, обеспечение доступа к ней со стороны представителей общественности. Открытости способствуют не только приемы по личным вопросам, работа информационных служб, но и организация контроля со стороны органов власти и общества в целом.

В последние годы активнее стали использоваться формы социального контроля, идущего от общественности, неправительственных организаций, от формирующегося в России гражданского общества. Но между начинающими действовать в стране различными общественными организациями, ставящими своей целью защитить интересы граждан, находящихся в местах лишения свободы или освобожденных оттуда, и государственными структурами, призванными осу-

ществлять те же задачи, чаще наблюдается противостояние, чем партнерство.

На наш взгляд, сегодня возможно перераспределение некоторых превентивных мер от формализованных социальных институтов, призванных решать проблему, самоуправляющимся общественным организациям с передачей им соответствующих материальных средств и легитимных полномочий. Деятельность этих общественных организаций (ассоциаций, комитетов, фондов, центров) должна быть дифференцирована с учетом особенностей и интересов различных категорий ранее судимых (молодежи, женщин, инвалидов и т. д.). (Основной целью таких организаций должны быть не столько учет и жесткий контроль, сколько помощь конкретным людям, поиск и создание рабочих мест, взаимодействие со структурами власти, формирование материальных фондов и др. По-видимому, целесообразно использовать в этой работе опыт постпенитенциарной практики, сложившейся в 1920-х годах в России (комитет помощи заключенным и освободившимся из мест заключения, институт социальных работников, патронажные службы и т. д.).

В соответствии со статьей 23 УИК РФ закон предусматривает два основных направления участия общественных объединений в работе учреждений и органов, исполняющих наказания: содействие целям исправления осужденных; оказание посредством контроля помощи указанным государственным структурам в решении многочисленных административно-хозяйственных проблем обеспечения их нормального функционирования.

Организационные формы участия общественных объединений в работе с осужденными, сложившиеся на практике, самые различные. К ним можно отнести: шефские формирования трудовых коллективов и учебных заведений; попечительские советы; советы общественности воспитательных колоний (ВК); советы воспитательных отрядов и т. д.

Особо следует отметить деятельность правозащитных организаций, состоящих преимущественно из лиц, ранее бывших осужденными, и их родственников. Они оказывают помощь осужденным, содержащимся в местах лишения свободы, добиваются улучшения их положения, расширения их прав, помогают им в трудовом и бытовом устройстве после освобождения и т. д. Значительное влияние на осужденных оказывают различные религиозные организации, получившие доступ в места лишения свободы. Они ставят перед собой самые разнообразные задачи. Например, оказать учреждениям и органам, исполняющим наказания, экономическую помощь, содействовать организации воспитательной работы, производственной деятельности и трудоустройства осужденных, помогать им в устройстве жизни после освобождения из мест лишения свободы. Общественные объединения проводят правовую пропаганду, организуют индивидуальное шефство над трудновоспитуемыми осужденными, привлекают осужденных к участию в культурно-массовых и спортивных мероприятиях, оказывают им помощь в общеобразовательном и профессиональном обучении.

В уголовно-исполнительном законодательстве содержится норма о возможности осуществления обще-

ственными объединениями контроля над деятельностью учреждений и органов, исполняющих наказания. Этим правом общественные организации наделяются специальными положениями, принятие которых относится к компетенции полномочных на то федеральных органов власти.

Активная работа общественных объединений по указанным выше направлениям представляет собой важную форму социального контроля над деятельностью учреждений и органов, исполняющих наказания.

Социально значимый путь реформирования пенитенциарной системы – это расширение ее открытости для социального контроля и социального сопровождения. Сейчас в данной системе действуют пресс-службы, деятельность освещается информационными структурами ведомств. Но доступ в учреждения ФСИН является строго регламентированным. Для осуществления контроля над деятельностью учреждения и органов, исполняющих наказания, оказания содействия администрации общественными объединениями в исправлении осужденных, а также гласности в деятельности указанных учреждений и органов УИК РФ определен порядок их посещения. Так, согласно ст. 24 УИК РФ, без специального на то разрешения посещать места отбывания наказания могут:

- Президент и Председатель Правительства, члены Совета Федерации и депутаты Государственной думы, Федерального собрания Российской Федерации;

- президенты и главы правительств субъектов Российской Федерации – в пределах соответствующих территорий;

- главы органов местного самоуправления – в пределах соответствующих территорий;

- Генеральный прокурор и прокуроры субъектов Российской Федерации, а также подчиненные им прокуроры, непосредственно осуществляющие надзор за исполнением наказания на соответствующих территориях;

- должностные лица вышестоящих органов уголовно-исполнительной системы Министерства юстиции;

- судьи судов, осуществляющие судопроизводство на территориях дислокации учреждений и органов, исполняющих наказания;

- депутаты и члены комиссий, осуществляющих контроль над деятельностью учреждений и органов, исполняющих наказания, – в пределах соответствующих территорий.

По специальному разрешению администрации учреждений и органов, исполняющих наказания, либо вышестоящих органов могут посещать данные учреждения и органы представители средств массовой информации, зарегистрированных в Министерстве печати и информации, и иные лица, например, священнослужители, научные работники и др. При этом кино-, фото- и видеосъемки осужденных, а также их интервьюирование осуществляются только с письменного согласия самих осужденных.

Представители средств массовой информации могут получать соответствующую информацию о деятельности данных учреждений и органов, встречаться

с осужденными, рассматривать их предложения, жалобы и заявления.

Надведомственный контроль

Контроль Федерального собрания Российской Федерации

Этот вид контроля реализуется Федеральным собранием путем изучения состояния исполнения законов, касающихся работы ФСИН России. Контроль осуществляется на стадии разработки соответствующих законов, а также при проработке и принятии решений о внесении изменений и дополнений в законодательство, касающиеся ФСИН РФ, позволяет оценить общую ситуацию правового обеспечения деятельности системы.

Парламентарии вправе принимать или отклонять законопроекты, внесенные в установленном порядке по линии службы исполнения наказаний. Контроль может осуществляться в ходе работы с избирателями, заслушивания информации руководителей ФСИН Минюста России на заседаниях Федерального собрания (Совета Федерации и Государственной думы), их комитетов и комиссий. Кроме того, законодательный орган страны через Счетную палату правомочен контролировать законность и обоснованность расходования финансовых средств, выделенных из государственного бюджета или внебюджетных фондов для ФСИН России. Счетная палата РФ является постоянно действующим органом государственного финансового контроля, образуемого Федеральным собранием. В соответствии с Федеральным законом «О Счетной палате» данный орган представляет парламенту страны ежегодный отчет о результатах проведенной контрольно-ревизионной работы.

Контроль Правительства Российской Федерации

В соответствии с Конституцией РФ, федеральными конституционными, федеральными законами руководит деятельностью таких федеральных органов исполнительной власти, как Министерство иностранных дел, ФСБ, Минобороны, МЧС, МВД, Минюста.

По представлению Председателя Правительства РФ Президент утверждает положения о них и назначает их руководителей, а также осуществляет иные полномочия, как Верховный Главнокомандующий Вооруженными Силами РФ и Председатель Совета Безопасности РФ. Правительство же координирует деятельность перечисленных федеральных органов исполнительной власти. Данные полномочия Президента распространяются и на Минюст РФ, и на УИС, преобразованную в октябре 2004 года в Федеральную службу исполнения наказаний. Руководство деятельностью Минюста России осуществляет Президент Российской Федерации. Правительство Российской Федерации координирует деятельность Минюста РФ и ФСИН России.

Полномочия Правительства, кроме Конституции, определены, в частности, специальным Федеральным конституционным законом от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации». Функции контроля Правительства за деятельностью ФСИН России в основном реализуются в процессе анализа информации, имеющейся в ее распоряжении,

заслушивания докладов и отчетов на его заседаниях руководителей как ФСИН России, так и Минюста РФ. Одним из направлений контрольной деятельности Правительства в этой связи может быть проверка соответствия ведомственных актов, принятых министерством и его структурными подразделениями, Конституции, Федеральному законодательству, соответствующим постановлениям, распоряжениям Правительства, а также получения отчетов о реализации требований законов, указов и распоряжений Президента, постановлений, распоряжений Правительства РФ.

Контроль Президента Российской Федерации

Институт президентского контроля имеет особое значение на современном этапе развития государственности, когда еще продолжается формирование системы государственного управления страной, совершенствуются властные структуры.

В силу особого конституционного статуса главы государства, данный контроль в той или иной степени охватывает практически все стратегические направления деятельности федеральных органов исполнительной власти, включая деятельность Минюста и ФСИН России.

В соответствии с Конституцией Российской Федерации, Президент не только персонифицирует государственную власть, он олицетворяет ее единство, в том числе путем возложения на него обязанности быть «гарантом Конституции Российской Федерации, прав и свобод человека и гражданина» (ст. 80).

Следует напомнить также, что Конституция РФ провозгласила высшей ценностью человека его права и свободы (ст. 2). Она исходит из универсальной обязанности государства признавать, соблюдать и защищать права и свободы человека и гражданина. Эта обязанность распространяется и на сферу деятельности ФСИН России, и в целом на всю исполнительную деятельность. Особенно в части, касающейся осуществления уголовного, уголовно-исполнительного, гражданского права и процесса, оперативно-розыскной деятельности.

В соответствии со ст. 38 Федерального закона от 21 июля 1993 г. № 5473-1 «Об учреждениях и органах, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы» (в последней редакции), контроль над деятельностью уголовно-исполнительной системы осуществляют: Федеральное собрание РФ, Президент РФ, Правительство РФ.

Целый ряд указов главы государства посвящен объявлению положений о правоохранительных министерствах и ведомствах, определению вопросов их деятельности. Подобные указы определяют задачи, функции, структуру, штатную численность силовых министерств и ведомств. Так, например, Указом Президента № 1314 от 14 октября 2004 г. ГУИН Минюста России преобразован в Федеральную службу исполнения наказаний (ФСИН России).

Указом Президента от 16 марта 1996 г. № 383 с изменениями и дополнениями, внесенными Указом Президента от 27 июня 2000 г. № 1192, утверждено Положение о создании новой структуры – Главном контрольном управлении Президента России.

Установлено, что Главное контрольное управление (ГКУ) Президента РФ является самостоятельным структурным подразделением Администрации Президента, которое в своей деятельности руководствуется Конституцией, федеральными законами, указами и распоряжениями Президента, а также Положением о ГКУ. Оно выполняет задачи рабочего органа Президента по организации контроля и проверки выполнения федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, их должностными лицами, организациями федеральных законов, указов и распоряжений Президента РФ, а также контроля и проверки исполнения поручений Президента и руководителя Администрации Президента РФ. Главное контрольное управление организует контроль и проверку деятельности всей вертикали исполнительной государственной власти.

Материалы проверки могут служить основой для принятия Президентом РФ соответствующего указа, распоряжения, поручения или постановления, распоряжения, поручения Правительству. Возможна практика направления, в том числе в порядке информации, материалов по наиболее значительным проверкам и их результатам руководителям палат Федерального собрания РФ.

Становление, развитие и совершенствование данного вида контроля не только исключительно важная, но во многом и новая для теории и практики государственного строительства России проблема.

Создание надежной и высокоэффективной системы президентского контроля позволит России успешнее проводить начатые преобразования. Эффективный президентский контроль над деятельностью ФСИН России ускорит ее реформирование, укрепит законность и правопорядок как в Службе, так и в стране в целом, снизит преступность.

Таким образом, государственно-силовой институт исполнения наказаний, располагающий соответствующими исправительными учреждениями, независимо от смены их ведомственной принадлежности, иерархического соподчинения, сформировал несколько видов контроля, призванного компенсировать обществу вынужденную закрытость специальных функций и отдельных сторон внутренней жизни этих учреждений. Высокоэффективный, надежный, объективный контроль общества, государства, его высших должностных лиц над деятельностью ФСИН России, ее учреждений, непосредственно исполняющих уголовные наказания, позволит успешнее решать проблемы, связанные с улучшением ее деятельности по исправлению осужденных, соблюдению их прав и свобод.

Литература

1. Конституция Российской Федерации (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 N 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7 – ФКЗ) // Российская газета. – № 7 21.01.2009.
2. Уголовный кодекс Российской Федерации (по состоянию на 20 января 2012 года). Комментарий к изменениям, принятым в 2011 – 2012 гг. – Новосибирск: Норматика, 2012. – 176 с.

3. Уголовно-исполнительный кодекс Российской Федерации 8 января 1997 года №1 – ФЗ (в ред. от 06.11.2011). – Консультант, 2012.
4. Уголовно-процессуальный кодекс РФ от 18.12.2001 г. № 174-ФЗ (в ред. от 07.12.2011) (с изменениями и дополнениями, вступающими в силу с 12.01.2012 г.). – Консультант, 2012.
5. Закон РФ от 21.07.1993 № 5473-1 «Об учреждениях и органах, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы» (ред. от 03.11.2010). – Консультант, 2010.
6. Калинин, Ю. И. Дальнейшее реформирование системы невозможно без участия общественности / Ю. И. Калинин // Преступление и наказание. – 2003. – № 12.
7. Лелюх, В. Ф. Взаимодействие уголовно-исполнительной системы с неправительственными социальными институтами и организациями / В. Ф. Лелюх // Вестник Кузбасского государственного технического университета. – 2005. – № 5 (50).
8. Лелюх, В. Ф. Правовое положение лиц, отбывающих наказания / В. Ф. Лелюх. – Иркутск: Изд-во ИГУ, 1997. – 26 с.
9. Лелюх, В. Ф. Реформирование российской уголовно-исполнительной системы: использование международного опыта в пенитенциарной практике / В. Ф. Лелюх // Вестник Кузбасского государственного технического университета. – 2005. – № 5 (50).
10. Лелюх, В. Ф. Социальная природа и функции уголовно-исполнительной системы России (социально-теоретическое исследование) / В. Ф. Лелюх. – Иркутск: Изд-во ИГУ, 1999. – 24 с.
11. Лелюх, В. Ф. Теория, практика и социальная направленность международных пенитенциарных норм и правил (социально-теоретическое исследование) / В. Ф. Лелюх. – Иркутск: Изд-во ИГУ, 2000. – 80 с.
12. Лелюх, В. Ф. Система учреждений и органов государства, исполняющих наказания / В. Ф. Лелюх. – Иркутск: Изд-во ИГУ, 1997. – 46 с.
13. Матвеев, А. П. Зарождение института общественного воздействия на исполнение наказания в период становления российской пенитенциарии / А. П. Матвеев // Право: теория и практика. – 2004. – № 6.
14. Матвеев, А. П. Организация контроля общественных формирований за деятельностью уголовно-исполнительной системы / А. П. Матвеев // Право: теория и практика. – 2004. – № 16.
15. Путин, В. Реформируя УИС, мы преобразовываем общество / В. Путин // Преступление и наказание. – 2000. – № 1.
16. Путин, В. Состояние УИС отражает степень цивилизованности страны / В. Путин // Преступление и наказание. – 2000. – № 3.