

КОНТРОЛЬ УГОЛОВНО-ИСПОЛНИТЕЛЬНЫХ ИНСПЕКЦИЙ ЗА СОБЛЮДЕНИЕМ ОСУЖДЕННЫМИ ПРЕДЪЯВЛЯЕМЫХ К НИМ РЕЖИМНЫХ ТРЕБОВАНИЙ

В статье рассматриваются понятие, сущность, содержание, предмет и формы контроля уголовно-исполнительных инспекций за соблюдением осужденными без изоляции от общества предъявляемых к ним режимных требований. Анализируется периодичность осуществления уголовно-исполнительной инспекцией контрольных мероприятий, непрерывность контроля. Формулируются предложения по совершенствованию уголовно-исполнительного законодательства, ведомственных актов Министерства юстиции Российской Федерации и деятельности уголовно-исполнительных инспекций.

Ключевые слова: альтернативы лишению свободы; наказания без изоляции от общества; непенитенциарный режим; уголовно-исполнительное законодательство.

Проблемы понятия и содержания контроля как сложного правового феномена всегда привлекали внимание ученых и практических работников. В юридической литературе исследование контроля шло в трех направлениях. Содержание контроля чаще всего рассматривалось как процесс или система мер с точки зрения их функций [1. С. 102; 2. С. 240]. Второе направление заключалось в рассмотрении его общего и индивидуально-профилактического воздействия. Представители этой позиции полагали, что «меры контроля по своей сути являются мерами государственного принуждения, применяемыми в основном в форме специальных правоограничений, налагаемых на осужденного», или «могут выражаться в виде определенных властных полномочий, предоставляемых компетентным органам и их представителям, направленных на обеспечение наблюдения за поведением лица, состоящего под контролем, получение о нем необходимой информации» [3. С. 2–4; 4. С. 158; 5. С. 13; 6. С. 47–60]. Третье направление обозначалось в работах об исполнении лишения свободы, а также наказаний, не связанных с изоляцией от общества. Применительно к исполнению лишения свободы надзор (в данном случае речь идет именно о надзоре) признавался одним из средств воздействия на осужденных. При этом одни ученые включали надзор в содержание режима лишения свободы, другие рассматривали его в качестве средства обеспечения режима, третьи одновременно относили его и к тому и к другому [7. С. 78–79].

Ученые, занимавшиеся исследованием мер, не связанных с лишением свободы, в принципе считали возможным рассматривать надзор в качестве средства обеспечения режима их исполнения. Так, В.К. Кетов признавал надзор «средством обеспечения строгого соблюдения режима отбывания данных мер наказания» и понимал под ним «деятельность органов внутренних дел (комендатур милиции) по контролю за соблюдением условно освобожденными и условно осужденными с обязательным привлечением к труду установленных для них правил проживания, условий труда, а также правил социалистического общежития» [8. С. 15]. А.К. Музеник, соглашаясь с ним, все-таки полагал, что «надзор не может рассматриваться *только* (выделено мной. – Н.О.) в качестве средства обеспечения режима», он «является самостоятельным средством воздействия на условно осужденных» [9. С. 64].

Разнообразие подходов относительно сущности контроля предопределено многогранностью и многофункциональностью самого контроля как социально-

правовой категории. Во-первых, он выступает в качестве процесса, деятельности уполномоченных на то органов или должностных лиц, который носит не только информативный характер (выявление причин и условий, способствующих совершению преступления), но и направлен на регулирование поведения подконтрольных (эти органы наделены властными полномочиями на немедленное пресечение совершения правонарушений). Во-вторых, контроль призван создать организационные условия, препятствующие совершению преступлений и способствующие применению воспитательных средств. В-третьих, обеспечивая исполнение предъявляемых к осужденным требований, является средством обеспечения исполнения режима той или иной меры уголовной ответственности.

Приведенные положения, как нам представляется, относятся не только к определению правовой природы посткриминального контроля в целом [10. С. 106–116]. Они также могут использоваться и при характеристике контроля, осуществляемого уголовно-исполнительными инспекциями в отношении осужденных без изоляции от общества. На наш взгляд, этот контроль не может рассматриваться только в качестве средства обеспечения соблюдения осужденными предъявляемых к ним требований (требований непенитенциарного режима и режима испытания), он занимает особое место в механизме исполнения наказаний и реализации иных мер уголовно-правового характера без изоляции от общества.

Для уяснения места контроля в механизме исполнения наказаний и иных мер уголовно-правового характера без изоляции от общества необходимо выяснить *содержание*, которое вкладывается в это понятие Уголовно-исполнительным кодексом РФ, Положением об уголовно-исполнительных инспекциях, утвержденным Постановлением Правительства Российской Федерации от 16 июня 1997 г. № 729 «Об утверждении Положения об уголовно-исполнительных инспекциях и норматива их штатной численности» (с посл. измен. и доп.) – далее Положение, Инструкцией по организации исполнения наказаний и мер уголовно-правового характера без изоляции от общества», утвержденной Приказом Минюста РФ от 20 мая 2009 г. № 142 «Об утверждении инструкции по организации исполнения наказаний и мер уголовно-правового характера без изоляции от общества» (в ред. Приказа Минюста РФ от 27.12.2010 г. № 411) – далее Инструкция. Уголовно-исполнительный кодекс РФ (ст. 25, 33, 39, 47.1 УИК РФ) выделяет «контроль» в качестве одной из обязанностей уголовно-исполнительных инспекций наряду с ведением учета

осужденных, осуществлением первоначальных розыскных мероприятий и др. Положение говорит только о «контроле за поведением осужденных по месту работы, учебы и жительства, а также исполнением ими обязанностей и соблюдением запретов, возложенных судом и инспекцией». Инструкция же включает в содержание контроля: постановку осужденных на учет; проверку по существующим учетам органов внутренних дел на предмет выявления новых правонарушений и привлечения к уголовной ответственности; посещение по месту жительства; беседы с осужденными, их родственниками и лицами, которые могут оказать на них положительное влияние; посещение по месту работы; иные мероприятия, связанные с осуществлением контроля за поведением осужденных. Если сравнить рассматриваемые нормы, то нетрудно заметить, что указанные нормативные и ведомственные акты включают в содержание контроля первоначальные розыскные мероприятия, «иные мероприятия, связанные с осуществлением контроля за поведением осужденных», «контроль за поведением осужденных по месту работы, учебы и жительства». Изложенные обстоятельства, на наш взгляд, свидетельствуют о том, что поскольку перечисленные направления контрольной деятельности занимают разное место в механизме ее осуществления, постольку вопрос о содержании контроля однозначно не решен.

При этом, на наш взгляд, контролируется не просто поведение вообще, а его соответствие определенным требованиям (условиям). Исходя из этого, можно выделить и *предмет* контроля – криминологически значимые и юридически установленные акты поведения осужденных без изоляции от общества, которые заключаются в выполнении (невыполнении) предъявляемых к осужденным требований, различающихся в зависимости от вида наказания или иной меры уголовно-правового характера. Исполняя обязательные работы, уголовно-исполнительные инспекции контролируют поведение осужденных (ч. 3 ст. 25 УИК РФ), которое, как нам представляется, должно соответствовать порядку и условиям отбывания указанного наказания (ч. 1 ст. 26 УИК РФ). В процессе исполнения уголовного наказания в виде лишения права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью уголовно-исполнительные инспекции контролируют соблюдение осужденными предусмотренного приговором суда запрета занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью (ч. 3 ст. 33 УИК РФ). При исполнении исправительных работ предметом контроля выступает соблюдение условий отбывания наказания осужденными (ч. 3 ст. 39 УИК РФ). Надзор за осужденными к ограничению свободы предполагает проверку выполнения осужденными возложенных на них обязанностей и запретов (ч. 2–3 ст. 50 УИК РФ). К числу обязанностей осужденных без изоляции от общества, предусмотренных УИК РФ, а следовательно, к предмету контроля, можно отнести и некоторые из основных обязанностей осужденных, указанных в ст. 11 УИК РФ. Так, обязанности осужденных, предусмотренные в ч. 2–5 ст. 11 УИК РФ, на наш взгляд, носят специфический характер и всецело распространяются на осужденных без изоляции от общества, как на лиц, совершивших преступления. Бо-

лее того, как отмечается А.И. Зубковым [11. С. 396], обязанность «являться по вызову администрации учреждений и органов, исполняющих наказания, и давать объяснения по вопросам исполнения требований приговора» в большей мере «относится к осужденным, в отношении которых исполняются наказания и *иные меры уголовно-правового характера* (выделено мной. – Н.О.) без изоляции от общества. Требование ч. 1 ст. 11 УИК РФ исполнять установленные законодательством Российской Федерации обязанности граждан Российской Федерации, соблюдать принятые в обществе нравственные нормы поведения является общегражданской обязанностью осужденных. В то же время применение положения ч. 1 ст. 11 УИК РФ «соблюдать требования санитарии и гигиены» к осужденным без изоляции от общества вызывает сомнения, поскольку оно рассчитано только на осужденных к наказаниям, связанным с концентрацией и совместным проживанием людей, а «в условиях свободы граждане вольны в установлении пределов выполнения требований санитарии и гигиены собственного тела и жилища» [Там же. С. 395], главное, чтобы не произошло ущемление прав и интересов других граждан.

Вместе с тем можно говорить и о *формах* контроля. Контроль уголовно-исполнительных инспекций за поведением осужденных к наказаниям и иным мерам уголовно-правового характера без изоляции от общества осуществляется в трех формах.

Во-первых, проверка осужденных по учетам органов внутренних дел с точки зрения совершения ими правонарушений и преступлений в период нахождения на учете, а также проверка по специальным учетам ФСИН при проведении первоначальных розыскных мероприятий.

Во-вторых, проверка осужденных по месту жительства, работы (учебы) и в общественных местах, которые проводятся сотрудниками уголовно-исполнительной инспекции с участием органов внутренних дел или представителями администрации (работодателем), выступающими в этом случае субъектами контроля.

В-третьих, контроль может осуществляться посредством бесед с осужденными.

Все формы контроля, как представляется, должны носить обязательный и периодический характер. В то же время следует отметить, что новая Инструкция, в отличие от прежнего приказа, иногда упускает это требование.

Во-первых, Инструкция прямо не предусматривает обязанность уголовно-исполнительных инспекций проверять осужденных по существующим учетам органов внутренних дел. Однако толкование п. 80 и 112 Инструкции все-таки свидетельствует об этом в отношении осужденных к исправительным работам и условно осужденных. Проверка этих категорий осужденных по существующим учетам органов внутренних дел должна осуществляться ежеквартально. Ее результаты оформляются в письменном виде и подшиваются в личное дело осужденного. Учитывая важность этих проверок для определения форм профилактической работы с каждым осужденным, предусмотреть в Инструкции соответствующую обязанность уголовно-исполнительных инспекций просто необходимо. В связи с этим

остальные категории осужденных (осужденные к обязательным работам или лишению права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью, осужденные с отсрочкой отбывания наказания), как представляется, должны быть проверены по существующим учетам органов внутренних дел при постановке на учет, хотя Инструкция этого не предусматривает. Повторные проверки могут быть осуществлены по мере необходимости. Данный вывод обусловлен небольшими сроками обязательных работ, а также отсутствием в уголовном и уголовно-исполнительном законодательстве РФ каких-либо мер воздействия на осужденных к обязательным работам, лишению права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью, осужденных с отсрочкой отбывания наказания, совершивших административные правонарушения в течение срока исполнения приговора суда.

Во-вторых, в соответствии с Инструкцией *проверка осужденных по месту жительства* должна осуществляться только в отношении осужденных к исправительным работам, условно осужденных и осужденных с отсрочкой отбывания наказания. Эти проверки должны проводиться сотрудниками уголовно-исполнительной инспекции с участием сотрудников органов внутренних дел не реже одного раза в квартал в отношении условно осужденных и осужденных к исправительным работам (п. 80, 112 Инструкции), а в отношении осужденных с отсрочкой отбывания наказания – не реже одного раза в месяц (п. 134 Инструкции). Кроме того, сотрудники инспекций обязаны провести такую проверку в случаях нарушения осужденным к исправительным работам порядка и условий отбывания наказания (п. 97 Инструкции), уклонения условно осужденного от исполнения возложенных на него судом обязанностей (п. 124 Инструкции) или при выявлении факта нарушения осужденным с отсрочкой отбывания наказания общественного порядка либо если он (она) уклонялся (ась) от воспитания ребенка и ухода за ним (п. 135 Инструкции). Наряду с этим Инструкция не обязывает сотрудников проверять по месту жительства осужденных к обязательным работам и лишению права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью. Это обстоятельство, на наш взгляд, может отрицательно сказаться на проведении с этими осужденными профилактической работы и требует устранения. В этой связи в Инструкции следует предусмотреть обязанность уголовно-исполнительных инспекций проверять по месту жительства и осужденных к обязательным работам и к лишению права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью хотя бы при постановке на учет, повторные проверки могут быть осуществлены по мере необходимости.

Контроль по месту работы осуществляется сотрудниками уголовно-исполнительной инспекции и представителями администрации (работодателем). Его направления и периодичность зависят от категории осужденных, личности осужденного, а минимально возможная периодичность проверок сотрудниками уголовно-исполнительной инспекции определена действующим законодательством РФ и Инструкцией.

Одним из направлений проверки осужденных по месту работы является привлечение осужденных к отбыванию наказания и исполнение ими требований приговора суда. В отношении осужденных к лишению права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью уголовно-исполнительная инспекция проводит следующие проверки по месту работы осужденного:

- в течение 10 дней с момента постановления осужденного на учет для установления его места работы (п. 31 Инструкции);

- в течение 10 рабочих дней с момента получения сообщения об освобождении осужденного от должности, которую он лишен права занимать, либо об аннулировании разрешения и изъятии документа, дающего право на занятие деятельностью, которой он лишен права заниматься, для установления данных фактов (п. 33 Инструкции);

- в случае неполучения инспекцией в течение 30 дней со дня направления извещения в организацию сообщения об освобождении осужденного от должности, которую он лишен права занимать, либо об аннулировании разрешения и изъятии документа, дающего право на занятие деятельностью, которой он лишен права заниматься (п. 34 Инструкции);

- для установления нового места работы осужденного в 30-дневный срок с момента получения сообщения об увольнении осужденного с прежнего места работы (п. 36 Инструкции).

Для привлечения осужденных к отбыванию обязательных работ и соблюдения ими порядка и условий отбывания этого наказания уголовно-исполнительная инспекция:

- ежедневно контролирует явку осужденного в организацию по вопросу привлечения к общественно полезным работам путем использования средств связи (п. 49 Инструкции);

- еженедельно получает информацию об отработанном времени и трудовой дисциплине путем использования средств связи, письменного запроса или посещения организации (п. 51 Инструкции);

- ежемесячно запрашивает у организации табель о количестве отработанного осужденным времени (п. 51 Инструкции);

- не реже одного раза в месяц посещает объекты для проверки поведения осужденного по месту работы (п. 51 Инструкции).

Для привлечения осужденного к отбыванию исправительных работ уголовно-исполнительная инспекция ежедневно осуществляет контроль за обращением осужденного в организацию по поводу трудоустройства (п. 71 Инструкции).

Что касается условно осужденных, то Инструкция обязывает инспекцию проверять соблюдение условно осужденным общественного порядка и исполнение им возложенных судом обязанностей. Для этого уголовно-исполнительная инспекция проверяет его по месту работы не реже одного раза в квартал с участием сотрудников органов внутренних дел (п. 112 Инструкции) либо с учетом поведения осужденного и сложившихся обстоятельств самостоятельно (п. 113 Инструкции). При этом периодичность проверок в п. 113 Инструкции

не указывается, что вызовет определенные трудности на практике и может отрицательно сказаться на предупредительной деятельности инспекций. Как нам представляется, такие проверки должны быть осуществлены незамедлительно при установлении фактов неисполнения осужденным возложенных на них обязанностей. Кроме того, Инструкция не предусматривает порядок осуществления контроля за исполнением обязанностей, связанных с трудом, и требует внесения соответствующих изменений. Так, например, если на условно осужденного судом возложена обязанность работать, не меняя место работы без уведомления уголовно-исполнительной инспекции, то контроль инспекции должен зависеть от того, работает осужденный или нет. Если на момент постановки на учет условно осужденный работает, то инспекция обязана установить его место работы в течение 10 дней с момента постановки осужденного на учет, а затем проверять исполнение осужденным этой обязанности ежеквартально, как указано в п. 112 Инструкции. Если на момент постановки на учет осужденный не работает либо уволился с работы без уведомления уголовно-исполнительной инспекции, то осужденный должен устроиться на работу в течение 30 дней (иначе он будет признан злостно уклоняющимся от исполнения обязанностей, возложенных судом), а уголовно-исполнительная инспекция обязана по истечении этого срока незамедлительно проверить осужденного по новому месту работы.

Другим направлением проверки осужденных по месту работы является контроль за исполнением требований приговора суда администрацией организации, в которой работает осужденный. При исполнении наказаний в виде лишения права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью и исправительных работ такие проверки осуществляются не реже одного раза в полугодие (п. 37 и 88 Инструкции).

Для получения максимума информации о подконтрольном, необходимой для проведения с ним воспита-

тельно-профилактической работы, необходимо отметить такую форму контроля, как *беседы*. В зависимости от поставленной цели они могут носить не только информативный, контрольный, но и профилактический характер. Следует отметить, что Инструкция очень подробно регулирует порядок проведения первоначальной беседы при постановке осужденного на учет (глава III Инструкции), а также предусматривает и другие виды бесед:

– при установлении места работы осужденного к лишению права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью (п. 31 Инструкции);

– в случае нарушения осужденным порядка и условий отбывания наказания или режима испытания (п. 39, 55, 97, 98, 124, 125, 128, 135 Инструкции);

– в случае наступления обстоятельств, препятствующих отбыванию наказания (п.п. 61, 108).

Вместе с тем в Инструкции ничего не говорится про плановые профилактические беседы с осужденными (кроме осужденных с отсрочкой отбывания наказания – п. 134 Инструкции), их родственниками и иными лицами, которые могут оказать на них положительное влияние. Тем не менее на практике для проведения плановых бесед около 60% лиц, состоящих на учете, вызывались в инспекцию ежеквартально, а условно осужденные с обязанностью ежемесячно являться в инспекцию для регистрации – каждый месяц. При необходимости инспекции вызывали для беседы и родственников осужденных, и других лиц. На наш взгляд, этот недостаток ведомственного акта требует устранения.

В Инструкции следует предусмотреть обязанность уголовно-исполнительных инспекций проводить плановые профилактические беседы со всеми категориями осужденных, а при необходимости и с их родственниками и иными лицами, которые могут оказать на них положительное влияние. Что касается периодичности, то с осужденными несовершеннолетними беседовать следует не реже одного раза в месяц.

ЛИТЕРАТУРА

1. Щепаньский Ян. Элементарные понятия социологии. М. : Прогресс, 1969. 240 с.
2. Афанасьев В.Г. Научное управление обществом. М. : Политиздат, 1973. 392 с.
3. Бондаренко А.С. Административный надзор за освобожденными из ИТУ лицами и его эффективность : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Томск, 1973. 29 с.
4. Червоткин А.С. Цель специального предупреждения и средства ее достижения при применении уголовных наказаний // Актуальные вопросы борьбы с преступностью. Томск : Изд-во Том. ун-та, 1984. С. 147–161.
5. Русакова Т.П. Применение условного осуждения и отсрочки исполнения приговора к несовершеннолетним : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Томск, 1989. 16 с.
6. Музеник А.К., Уткин В.А., Фильмонов О.В. Условное осуждение и отсрочка исполнения приговора. Томск : Изд-во Том. ун-та, 1990. 176 с.
7. Стручков Н.А. Курс исправительно-трудового права: Проблемы Особенной части. М. : Юрид. лит., 1985. 256 с.
8. Кетов В.К. Исправление и перевоспитание лиц, условно освобожденных из мест лишения свободы для работы на строительстве предприятий народного хозяйства и условно осужденных к лишению свободы с обязательным привлечением к труду : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Л., 1975. 15 с.
9. Музеник А.К. Эффективность условного осуждения к лишению свободы с обязательным привлечением осужденного к труду. Томск : Изд-во Том. ун-та, 1985. 128 с.
10. Фильмонов О.В. Посткриминальный контроль: Теоретические основы правового регулирования. Томск : Изд-во Том. ун-та, 1991. 180 с.
11. Уголовно-исполнительное право России : учеб. для юрид. вузов и факультетов / под ред. А.И. Зубкова. М. : ИГ «Норма-Инфра», 1999. 614 с.

Статья представлена научной редакцией «Право» 1 ноября 2011 г.