

УДК 342.5

**В.Н. Белик**, кандидат юридических наук, доцент, почетный адвокат России, доцент кафедры конституционного и муниципального права Финансового университета при Правительстве Российской Федерации  
**И.Д. Семеновский**, аспирант кафедры конституционного и муниципального права Финансового университета при Правительстве Российской Федерации

### ТЕОРЕТИКО-ПРИКЛАДНЫЕ АСПЕКТЫ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ ПРЕЗИДЕНТСКОГО КОНТРОЛЯ КАК СРЕДСТВА ПРАВОВОЙ ЗАЩИТЫ ОСУЖДЕННЫХ К ЛИШЕНИЮ СВОБОДЫ

*Рассматриваются вопросы контроля в пенитенциарной сфере. Проводится краткий обзор видов контроля за соблюдением законности на стадии исполнения наказания в виде лишения свободы. Подробно рассматривается президентский контроль за деятельностью Федеральной службы исполнения наказаний России. Делается вывод о свойствах президентского контроля как контроля административного. Предлагаются изменения в законодательство, направленные на совершенствование президентского контроля как средства правовой защиты осужденных.*

*Ключевые слова: защита прав и свобод, правовая защита, осужденные к лишению свободы, президент, администрация президента, президентский контроль, административный контроль, исправительные учреждения, уголовно-исполнительная система.*

Говоря о верховенстве права, его возвышении над государством и государственными органами, их подчинении законам и другим нормативным правовым актам, мы имеем в виду принцип законности, который в теории государства и права также рассматривается в качестве режима и метода государственного управления. Это означает, что государство и органы власти связаны установленными ими же нормами права. Более того, деятельность государства в широком смысле должна быть подчинена также и фундаментальным принципам права [1, с. 93–109].

Однако как норма права бессильна, если в ней отсутствует санкция, так и законность не может быть действительной без наличия способов ее обеспечения, среди которых важное место занимают контроль и надзор. Нас в большей степени интересует контроль на заключительной стадии уголовного процесса, рассматриваемый как способ обеспечения законности и одно из важных средств правовой защиты лиц, осужденных к лишению свободы, направленный непосредственно за деятельностью учреждений и органов, исполняющих наказания.

Правовой статус данных лиц, как уже отмечалось, предусматривает ограничение их прав и свобод в максимальной степени по сравнению со всеми другими категориями граждан [2, с. 165–169] и именно поэтому в местах лишения свободы необходимо осуществление эффективного контроля за соблюдением прав осужденных со стороны администрации исправительных учреждений.

В зависимости от субъекта в теории права мы можем выделить прокурорский надзор, а также судебный, парламентский, президентский, административный, муниципальный и общественный виды контроля, которые, по нашему мнению, имеют различное воздействие на обеспечение правовой защиты осужденных на стадии исполнения наказания.

С практической точки зрения защита прав заключенных наиболее часто осуществляется посредством административного и судебного контроля, причем становление контроля в пенитенциарной сфере шло одновременно с развитием механизма государства и выразилось в создании и функционировании прежде всего органов административного контроля. Поэтому, несмотря на то, что с точки зрения современной теории конституционного права административный контроль уступает судебному, с практической точки зрения его роль является едва ли не решающей [3, с. 117].

Если теоретико-прикладное содержание судебного контроля споров не вызывает, то с фактическим содержанием административного контроля возникает ряд вопросов. Как правило, под административным контролем подразумевается деятельность правительства Российской Федерации, иных государственных органов исполнительной власти по проверке соблюдения законодательства должностными лицами в местах лишения свободы, однако некоторые ученые, например А.П. Гуляев, к данной форме относят и президентский контроль.

Отнесение президентского контроля к административному, т. е. контролю органов исполнительной власти, является с теоретической точки зрения не совсем точным, поскольку и Конституция, и действующее законодательство не относят президента к органам исполнительной власти. Однако стоит заметить, что в определенной степени контроль президента распространяется помимо исполнительной на законодательную ветвь власти (п. «б» и акт «д» ст. 84 Конституции), на судебную (ч. 1 и акт 2 ст. 128), а также деятельность прокуратуры (ч. 2–4 ст. 129), осуществляющей надзор за органами административного контроля.

Строго говоря, классическое трехзвенное деление власти на законодательную, исполнительную и судебную является уже хрестоматийной формулой. Например, мы можем выделить в качестве особой ветви государственной власти контрольную, которой в России являются государственные органы с особым статусом (в том числе прокуратура, уполномоченный по правам человека в Российской Федерации и др.), учреждаемые на основе Конституции.

Таким образом, не оспаривая положения ст. 10 Конституции, но дополняя ее, мы можем констатировать, что президентская власть теоретически является самостоятельной ветвью власти и президентский контроль является самостоятельным видом контроля соответственно. Разумеется, это касается и президентского контроля в пенитенциарной сфере.

Тем не менее наибольшими полномочиями президент обладает именно в отношении исполнительной ветви государственной власти, что логически следует из п. «а», «б», «в» и «д» ст. 83 Конституции. Именно поэтому мы будем придерживаться точки зрения, которая также относит контрольные полномочия президента за функционированием пенитенциарной системы к сфере административного контроля.

Как мы выяснили, одним из наиболее важных полномочий президента, предусмотренных Конституцией, является его прямое участие в формировании системы исполнительной власти. Во-первых, президент назначает председателя правительства, во-вторых, все члены правительства также назначаются президентом, в-третьих, согласно ч. 1 ст. 112 Конституции сама система и структура федеральных органов исполнительной власти утверждаются главой государства в форме указа по предложению председателя правительства [4]. Отсюда становится очевидным, что формирование функциональной и организационной структуры исполнительной власти находится под прямым контролем президента.

В связи с этим знаменательным событием административной реформы стало введение указом президента от 9 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» значительных изменений системы и структуры федеральных органов исполнительной власти. В частности, в этом документе закреплён статус Федеральной службы исполнения наказаний (ФСИН России) как федерального органа исполнительной власти по контролю и надзору в уголовно-исполнительной сфере, руководство которым осуществляет непосредственно президент. При этом стоит отметить, что полномочия президента по руководству рядом федеральных служб основываются на положениях ст. 32 федерального конституционного закона от 17 декабря 1997 г. № 2-ФЗ (в редакции от 12 марта 2014 г.) «О Правительстве Российской Федерации», в соответствии с которым президент в том числе руководит деятельностью отдельных федеральных органов исполнительной власти, ведающих вопросами юстиции.

В свою очередь, указом президента от 13 октября 2004 г. № 1314 (в редакции 23 июня 2014 г.) определена структура и численность ФСИН России, а также утверждено положение о ФСИН России, в котором закреплены задачи, функции, полномочия и порядок организации ее деятельности. Данный документ является юридической основой деятельности этой федеральной службы, осуществляющей правоприменительные функции, а также функции по контролю и надзору в сфере исполнения уголовных наказаний. Таким образом, рассматриваемый нами нормативный правовой акт, изданный главой государства, определяет объект, предмет и пределы контроля президента в пенитенциарной сфере.

Исходя из анализа норм названного нами указа и положения о ФСИН России мы можем выделить ряд полномочий президента, напрямую связанных с осуществлением контроля за деятельностью этой федеральной службы. В частности, президент по представлению председателя правительства производит назначение и отстранение от должности директора ФСИН России (п. 9 положения), производит назначение и отстранение от должности заместителей директора и устанавливает их количество (п. 10 положения). Также президент по представлению министра юстиции утверждает перечень должностей высшего начальствующего состава в ор-

ганах ФСИН России и соответствующих этим должностям специальных званий (п. 4 указа), назначает на должности высшего начальствующего состава сотрудников ФСИН России и освобождает от указанных должностей (п. 10 указа), устанавливает штатную численность работников уголовно-исполнительной системы (п. 4 указа).

Помимо формы, осуществляемой посредством кадрового назначения, при осуществлении контрольной деятельности в пенитенциарной сфере глава государства имеет право использовать такие формы непосредственного контроля, как посещение учреждений и органов, исполняющих наказания без специального на то разрешения; рассмотрение докладов министра юстиции о состоянии работы по исполнению уголовных наказаний и обеспечению условий содержания осужденных, а также по соблюдению законности и прав человека в учреждениях, исполняющих наказания; заслушивание руководства Министерства юстиции и ФСИН России о состоянии дел в уголовно-исполнительной системе; рассмотрение ходатайств, заявлений и жалоб осужденных и т. д.

На основании ряда нормативных правовых актов президент делегирует часть контрольных полномочий своей Администрации и ее самостоятельным структурным подразделениям<sup>1</sup>. Необходимо отметить, что компетенция органов контроля Администрации Президента Российской Федерации распространяется на все федеральные органы исполнительной власти, их служащих, в том числе и на ФСИН России, ее сотрудников. Согласно п. 5 Положения об Администрации Президента Российской Федерации от 6 апреля 2004 г. № 490 данный орган осуществляет функцию «контроля за исполнением федеральных законов (в части, касающейся полномочий президента, в том числе по обеспечению прав и свобод человека и гражданина)».

Среди специализированных, контролирующих соблюдение законности подразделений Администрации Президента, осуществляющих свою деятельность в пенитенциарной сфере, следует выделить Контрольное управление Президента Российской Федерации, Управление Президента Российской Федерации по обеспечению конституционных прав граждан и полномочных представителей Президента в федеральных округах.

Деятельность Контрольного управления основана и регламентируется указом главы государства от 8 июня 2004 г. № 729 (в редакции от 25 июля 2014 г.) «Об утверждении Положения о Контрольном управлении Президента Российской Федерации». Среди основных задач Управления по контролю за соблюдением прав осужденных можно выделить: контроль и проверку исполнения федеральных законов, указов, распоряжений и иных решений президента; контроль и проверку исполнения поручений президента и руководителя Администрации Президента; информирование президента и руководителя Администрации Президента о результатах проверок и подготовка предложений по предупреждению и устранению выявленных нарушений на основе данных результатов.

Для решения описанных нами выше задач Контрольное управление Президента имеет право создавать комиссии с привлечением служащих аппаратов полномочных представителей президента в федеральных округах, сотрудников правоохранительных и контролирующих органов, иных государственных служащих; направлять сотрудников Управления на заседания коллегии Министерства юстиции, а также на совещания по вопросам контроля, проводимые Министерством юстиции и ФСИН России.

При неисполнении или ненадлежащем исполнении федеральных законов и нормативных правовых актов президента по обеспечению прав и свобод человека и гражданина Контрольное управление вправе вызывать должностных лиц для дачи ими устных и письменных объяснений. В случае если по результатам проверок Контрольным управлением выявляются нарушения, оно вправе направлять в органы прокуратуры, ФСБ и иные государственные органы материалы о нарушениях, выявленных в результате проверок; запрашивать и получать в установленном порядке необходимые материалы от структурных подразделений Администрации Президента, от федеральных органов государственной власти, органов власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления.

Кроме того, Контрольное управление имеет право в установленном порядке вносить предложения президенту, руководителям Министерства юстиции и ФСИН России о привлечении к дисциплинарной ответственности сотрудников за неисполнение или ненадлежащее исполнение ими федеральных законов, иных нормативных правовых актов и решений президента.

<sup>1</sup> В литературе эти органы обычно называют вспомогательными государственными органами при главе государства (см.: Осавельюк А.М. Вспомогательные государственные органы зарубежных стран: конституционно-правовой аспект. М., 1998. С. 87-91).

Деятельность Управления Президента Российской Федерации по обеспечению конституционных прав граждан регламентируется указом главы государства от 22 мая 2004 г. № 662 (в редакции от 25 июля 2014 г.). Среди основных задач данного Управления применительно к рассматриваемой теме следует выделить обеспечение конституционного права осужденного просить о помиловании, а также само осуществление помилования.

Из непосредственных функций данного Управления необходимо отметить проведение проверок исполнения федеральных законов, нормативных правовых актов президента по вопросам помилования, ведение учета поступающих ходатайств и заявлений по вопросам помилования, а также оказание методической и консультативной помощи комиссиям по вопросам помилования на территориях субъектов Российской Федерации и аппаратам, обеспечивающим деятельность этих комиссий.

Для осуществления обозначенных задач и функций Управление по обеспечению конституционных прав граждан имеет право на проведение проверок, создание комиссий с привлечением к их работе представителей правоохранительных и контролирующих органов, иных специалистов.

Аппараты полномочных представителей президента в федеральных округах также входят в состав Администрации Президента и являются его самостоятельными структурными подразделениями. Полномочный представитель является должностным лицом, представляющим президента и обеспечивающим реализацию конституционных полномочий главы государства на территориях соответствующих федеральных округов, которых на сегодняшний день насчитывается девять.

В соответствии с указом главы государства от 13 мая 2000 г. № 849 (в редакции от 25 июля 2014 г.) «О полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе» одной из основных задач представителя является организация контроля за реализацией решений федеральных органов государственной власти в федеральном округе.

Полномочный представитель президента для решения возложенных на него задач среди прочих функций проводит анализ эффективности деятельности правоохранительных органов в федеральном округе, оценивает кадровую обеспеченность в указанных органах, а также согласовывает кандидатуры для назначения на должности федеральных государственных служащих и кандидатуры для назначения на иные должности на территории федерального округа, если назначение на эти должности производится президентом.

В рамках своей компетенции полномочный представитель организует контроль за исполнением федеральных законов, нормативных правовых актов президента, а также взаимодействует с Контрольным управлением Президента Российской Федерации и органами прокуратуры при организации проверок исполнения в федеральном округе федеральных законов, актов президента, в том числе в части непосредственного контроля в пенитенциарной сфере.

На основании п. 8 Положения о полномочном представителе президента Российской Федерации в федеральном округе данное лицо при исполнении должностных обязанностей имеет право беспрепятственного доступа в любые организации, находящиеся на территории соответствующего федерального округа.

По всей видимости, к компетентности указанных организаций относятся также учреждения и органы, исполняющие наказания. Однако данное положение вступает в противоречие с нормами ст. 24 Уголовно-исполнительного кодекса Российской Федерации, а также ст. 38 закона Российской Федерации «Об учреждениях и органах, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы», которые не наделяют полномочного представителя президента в федеральном округе правом посещать учреждения и органы, исполняющие наказания, без специального разрешения. Исходя из иерархии нормативных правовых актов, установленной в Российской Федерации, в том числе с учетом положений ч. 3 ст. 90 Конституции, очевидно, что указ главы государства как акт наименьшей юридической силы по сравнению с законом применению не подлежит.

В данной ситуации в целях улучшения контроля за деятельностью уголовно-исполнительной системы представляется возможным и оправданным внесение изменений в названные законодательные акты, которые бы позволили полномочному представителю в федеральном округе посещать подобные учреждения без специального на то разрешения.

Таким образом, на основании проведенного анализа мы установили, что президентский контроль за деятельностью пенитенциарной системы осуществляется в пределах компетенции главы государства, установленной Конституцией и федеральным законодательством, а также в

пределах компетенции органов, созданных для обеспечения нормального функционирования президента как главы государства.

Главным и основным методом осуществления президентского контроля является административный метод, который основывается на реализации властных полномочий субъекта контроля в отношении подчиненного объекта. Указания, замечания и распоряжения президентских контрольных органов являются обязательными для всех сотрудников пенитенциарной системы, а их невыполнение влечет за собой применение юридических санкций.

Таким образом, исходя из вышесказанного, можно утверждать, что контроль президента в пенитенциарной сфере осуществляется в двух основных формах: путем непосредственного контроля самого президента, а также через вспомогательный орган при главе государства, т. е. Администрацию Президента и ее самостоятельные структурные подразделения.

Формы непосредственного президентского контроля в рассматриваемой нами сфере можно, в свою очередь, разделить на формы, связанные с кадровыми назначениями, а также прямые формы контроля. К первой группе относится назначение и освобождение от должности директора ФСИН России, его заместителей, установление их количества, установление должностей высшего начальствующего состава, назначение на эти должности и отрешение от них, установление штатной численности сотрудников уголовно-исполнительной системы. Ко второй группе относится заслушивание отчетов и докладов о состоянии дел в пенитенциарной системе, непосредственное посещение главой государства учреждений и органов, исполняющих наказания.

Формами президентского контроля, осуществляемого через вспомогательные органы президента, выступают проверки и ревизии Контрольного управления Президента, заслушивание должностных лиц в случае выявления нарушений с их стороны, получение устных и письменных объяснений. К данной форме также относится деятельность Управления Президента Российской Федерации по обеспечению конституционных прав граждан в сфере помилования посредством проверок соблюдения нормативных правовых актов государственными органами, работы с жалобами и ходатайствами заключенных. Наконец, к этой форме относится также контрольная деятельность полномочных представителей президента в федеральных округах, осуществляемая в форме проверок, анализа состояния дел в пенитенциарной сфере, направлений предложений по улучшению регулирования.

Информация, полученная контрольными органами по итогам проведения проверочных мероприятий, может использоваться для выявления и установления негативных либо позитивных тенденций в функционировании уголовно-исполнительной системы, деятельности ее сотрудников, а также для выявления причин, вызывающих эти тенденции.

Чтобы проведение контрольных мероприятий не становилось формальным алгоритмом действий, необходимо постоянно совершенствовать формы и методы контроля, которые будут способствовать законности и соблюдению прав осужденных в исправительных учреждениях, регулярно проводить объективную оценку функционирования учреждений уголовно-исполнительной системы. В целях реализации Концепции развития уголовно-исполнительной системы Российской Федерации до 2020 года необходимо обеспечивать гласность в деятельности данной системы и ее подконтрольность институтам гражданского общества.

1. Тихомиров, Ю.А. Правовое государство: проблемы формирования и развития / Ю.А. Тихомиров // Проблем. анализ и гос.-управлен. проектирование. 2011. № 5.

2. Белик, В.Н. Особенности защиты прав и свобод лиц, обладающих специальным правовым статусом в деятельности уполномоченного по правам человека в Российской Федерации / В.Н. Белик, И.Д. Семеновский // Человек: преступление и наказание. 2014. № 2.

3. Контролирующие органы и организации России: компетенция и полномочия / под ред. А.П. Гуляева. М., 2000.

4. По делу о толковании статей 71 (пункт «г»), 76 (часть 1) и 112 (часть 1) Конституции Российской Федерации : постановление Конституц. суда Рос. Федерации, 27 янв. 1999 г., № 2-П // Собр. законодательства РФ. 1999. № 6. Ст. 866.

Дата поступления в редакцию: 10.09.14

*V.N. Belik, Candidate of Juridical Sciences, Associate Professor, Honourable Lawyer of the Russian Federation, Associate Professor at the Department of Constitutional and Municipal Law of the Finance University by the Government of the Russian Federation; I.D. Semenovskiy, Postgraduate at the Department of Constitutional and Municipal Law of the Finance University by the Government of the Russian Federation*

THEORETIC ASPECTS OF FULFILMENT OF THE PRESIDENT'S CONTROL AS THE MEANS OF LEGAL DEFENCE OF THOSE, WHO ARE SENTENCED TO IMPRISONMENT

*This article is devoted to the issues of control in the penitentiary sphere. Provides a brief overview of control forms over compliance with regime the rule of law at the stage of punishment execution to imprisonment. Considered in detail the presidential control over the FPS of Russia. It is concluded about the similarity of president control and administrative control. Proposed amendments to legislation aimed at improvement of presidential control as remedies of sentenced to imprisonment.*

*Keywords: protection of the rights and freedom legal protection, sentenced to imprisonment, president, presidential executive office, presidential control, administrative control, correctional institutions, penitentiary system.*

УДК 343.1

**С.В. Власова**, кандидат юридических наук, доцент кафедры уголовного процесса Нижегородской академии МВД России

**ПОЛИЦИЯ РОССИИ КАК СУБЪЕКТ  
УГОЛОВНО-ПРОЦЕССУАЛЬНОГО ДОКАЗЫВАНИЯ**

*Рассматривается возможность реформирования процессуальных и организационных форм деятельности полиции, которая должна быть основным, если не единственным, органом обвинительной власти, уполномоченным на получение доказательств, избобличающих лиц, совершивших преступления.*

*Ключевые слова: полиция, полицейское дознание, доказательства, обвинительная власть.*

Российская полиция является одним из важнейших органов, входящих в систему обвинительной власти государства, компетентных осуществлять в правовой форме борьбу с преступностью. Она является субъектом публичного уголовного преследования. Это вытекает из положений федерального закона от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции». К числу основных направлений деятельности полиции Российской Федерации согласно ст. 2 этого закона относятся: предупреждение и пресечение преступлений; выявление и раскрытие преступлений, производство дознания по уголовным делам; розыск лиц. В обязанности полиции в соответствии с п. 8–10, 12, 18 ст. 12 закона входит:

«в соответствии с подследственностью, установленной уголовно-процессуальным законодательством Российской Федерации, возбуждать уголовные дела, производить дознание по уголовным делам, производство предварительного следствия по которым необязательно; выполнять неотложные следственные действия по уголовным делам, производство предварительного следствия по которым обязательно;

исполнять в пределах своих полномочий решения суда (судьи), письменные поручения следователя, руководителя следственного органа, органа дознания о производстве отдельных следственных действий, проведении оперативно-розыскных мероприятий, задержании лиц, подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений, о производстве иных процессуальных действий, оказывать содействие в их осуществлении;

осуществлять оперативно-розыскную деятельность в целях выявления, предупреждения, пресечения и раскрытия преступлений, обеспечения собственной безопасности, а также в иных целях, предусмотренных федеральным законом;

<...>

осуществлять розыск лиц, совершивших преступления или подозреваемых и обвиняемых в их совершении; лиц, скрывшихся от органов дознания, следствия или суда;

<...>

проводить в соответствии с законодательством Российской Федерации экспертизы по уголовным делам и делам об административных правонарушениях, а также исследования по материалам оперативно-розыскной деятельности».

Мы видим, что по новому закону полиция осуществляет целый блок направлений деятельности, которые могут составить так называемое «полицейское дознание». Современная российская полиция должна приобрести очертания уголовной полиции, призванной быть основным инструментом, которым прокурор осуществляет досудебное уголовное преследование лиц, совершивших преступления.