

Никифоров Леонид Васильевич

**ПОНЯТИЕ И ЗНАЧЕНИЕ КОНТРОЛЯ ЗА СОБЛЮДЕНИЕМ ЗАКОННОСТИ ПРИ
ОСУЩЕСТВЛЕНИИ УГОЛОВНО-ПРОЦЕССУАЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ УЧРЕЖДЕНИЯМИ И
ОРГАНАМИ ФСИН РОССИИ**

В статье проведен анализ понятия и значения контроля за соблюдением законности в деятельности правоохранительных органов и за уголовно-процессуальной деятельностью учреждений и органов Федеральной службы исполнения наказаний (ФСИН) России. Проведен анализ аналогичного института прокурорского надзора, судебного и ведомственного контроля в зарубежных странах.

Адрес статьи: www.gramota.net/materials/3/2012/2-1/32.html

Источник

**Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и
искусствоведение. Вопросы теории и практики**

Тамбов: Грамота, 2012. № 2 (16): в 2-х ч. Ч. I. С. 136-140. ISSN 1997-292X.

Адрес журнала: www.gramota.net/editions/3.html

Содержание данного номера журнала: www.gramota.net/materials/3/2012/2-1/

© Издательство "Грамота"

Информацию о том, как опубликовать статью в журнале, можно получить на Интернет сайте издательства: www.gramota.net
Вопросы, связанные с публикациями научных материалов, редакция просит направлять на адрес: voprosy_hist@gramota.net

чувствовать дух времени, движение интеллектуального развития, выражали это в своих произведениях на разном уровне, но в целом способствовали при этом становлению нового отношения к жизни.

В указанный период не было создано единой доктрины или направления философской мысли, были отдельные заметки, идеи, наблюдения, прогнозы. В целом можно сказать, что в первой половине XX столетия исследовался принцип социального детерминизма, понятия свободы и морали; в частности выдвигалась идея свободы личности, которая рассматривалась в широком социальном аспекте. Очевидно, что свобода от общих тенденций развития мировой философии, в том числе этики, условна: общечивилизационное развитие несомненно оказывает свое влияние.

XX век как век научно-технической революции, век величайших открытий, одновременно являлся веком острых социально-политических процессов, завершавшихся кризисами и войнами. Развитие этики и психологии как важных разделов общественных и гуманитарных наук также шло в рамках указанных процессов.

Список литературы

1. Аббасова К. Я. Философская основа ценностных ориентаций в условиях постсоветского развития // Взгляд на мир. Баку, 2007. № 6. С. 28-30.
2. Ахмедов Э. Философия азербайджанского просвещения. Баку: Азернешр, 1982. 291 с.
3. Гаджибейли Дж. Избранное. Баку: Азернешр, 1993. 128 с.
4. Геюшев З. Проблемы этики в творчестве азербайджанских просветителей: конец XIX – начало XX века. Баку: Азернешр, 1964. 191 с.
5. Геюшев З. Этические ценности. Баку: Азернешр, 1966. 211 с.
6. Геюшев З. Б. Этическая мысль в Азербайджане: исторические очерки. Баку: Гянджлик, 1968. 563 с.
7. Гусейнов А. А. Этика – наука о морали // Вопросы философии. 1982. № 2. С. 79-83.
8. Керем М. И. Проблемы возрастной и педагогической психологии в древнее время и средние века: по материалам Ирана и Азербайджана // Вектор науки Тольяттинского государственного университета. 2010. № 1 (4). С. 81-84.
9. Культура [Электронный ресурс]: справочник. URL: <http://files.preslib.az> (дата обращения: 11.10.2011).
10. Сидги М. Т. Насихат-намэ / на азербайджанском языке. Баку: Азернешр, 1967. 112 с.

ETHICS AND PSYCHOLOGY PROBLEMS IN PHILOSOPHICAL THOUGHT OF THE FIRST HALF OF THE XXTH CENTURY (BY THE MATERIALS OF AZERBAIJAN HISTORY OF PHILOSOPHY)

Vyusalya Kerem kyzy Musaeva
Department of Philosophy and Culturology History
Baku State University, Azerbaijan
q.abbasova@mail.ru

The author considers the features of the ethical and psychological views formation in the Azerbaijan social thought in the first half of the XXth century, and in particular comes to the conclusion that ethical and psychological ideas were expressed in various forms and types of artistic and scientific creativity, in social-political doctrines and in ordinary consciousness in the form of relevant confirmed ideas and views.

Key words and phrases: ethics; psychology; philosophy; history of philosophy; Azerbaijan.

УДК 34

В статье проведен анализ понятия и значения контроля за соблюдением законности в деятельности правоохранительных органов и за уголовно-процессуальной деятельностью учреждений и органов Федеральной службы исполнения наказаний (ФСИН) России. Проведен анализ аналогичного института прокурорского надзора, судебного и ведомственного контроля в зарубежных странах.

Ключевые слова и фразы: прокурорский надзор; судебный контроль; ведомственный контроль; уголовно-процессуальная деятельность; учреждения и органы ФСИН России; дознаватель; начальник органа дознания.

Леонид Васильевич Никифоров

Кафедра уголовного процесса и криминалистики
Псковский юридический институт ФСИН России
lnikiforov@mail.ru

ПОНЯТИЕ И ЗНАЧЕНИЕ КОНТРОЛЯ ЗА СОБЛЮДЕНИЕМ ЗАКОННОСТИ ПРИ ОСУЩЕСТВЛЕНИИ УГОЛОВНО-ПРОЦЕССУАЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ УЧРЕЖДЕНИЯМИ И ОРГАНАМИ ФСИН РОССИИ[©]

Федеральная служба исполнения наказаний России была создана для решения задач по обеспечению исполнения уголовных наказаний, содержания подозреваемых, обвиняемых, подсудимых и осужденных,

находящихся под стражей, их охраны и конвоирования, а также контроля за поведением условно осужденных, которым судом предоставлена отсрочка отбывания наказания, и др.

Тем не менее, несмотря на условия функционирования исправительных учреждений ФСИН России и существующие в них требования режима, в них по-прежнему совершаются преступления.

Вышеуказанное обуславливает необходимость в осуществлении сотрудниками учреждений и органов ФСИН России уголовно-процессуальной деятельности.

Осуществление сотрудниками учреждений и органов ФСИН России уголовно-процессуальных полномочий не может проходить бесконтрольно, а потому представляется необходимым исследование вопросов прокурорского надзора, судебного и ведомственного контроля за уголовно-процессуальной деятельностью указанных учреждений и органов.

Неотъемлемой чертой уголовно-процессуальной деятельности органов дознания выступает развернутая система процессуального контроля и надзора, которая призвана обеспечить законность и обоснованность действий и решений дознавателя, и без которой реализация назначения уголовного судопроизводства весьма затруднительна.

Системе обеспечения законности и обоснованности деятельности дознавателя свойственна многосубъектность: это начальник органа дознания, осуществляющий процессуальный контроль; прокурор и суд, на которые законом возложены соответственно прокурорский надзор и судебный контроль.

Термины «контроль» и «надзор» близки по смысловому значению. Так, «контроль» определяется как проверка, а также наблюдение с целью проверки [7, с. 390]. «Надзор» трактуется как наблюдение с целью присмотра, проверки [Там же, с. 331, 457]. Поэтому в теории и на практике нет четкого разграничения указанных понятий, и условно их применяют как идентичные. Тем не менее некоторые различия в их содержании все же имеются. Надзор представляет собой постоянно осуществляемую деятельность субъекта, а контроль – это выполнение отдельных проверочных полномочий (исходя из предписаний ч. 2 ст. 37 УПК РФ, устанавливающих полномочия прокурора в ходе досудебного производства, возможно утверждать об их непрерывной реализации с момента приема сообщения о преступлении и до утверждения обвинительного заключения (обвинительного акта) либо прекращения уголовного дела; в отношении проверочных полномочий начальника органа дознания, а также суда закон устанавливает весьма ограниченный перечень ст. 29, 41 и др. УПК РФ) [11, с. 285]. В ходе контроля контролируемый субъект принимает на себя ответственность за проверяемые решения (к примеру, судебное решение о производстве следственных действий), а в ходе надзора этого не происходит. В связи с этим иногда считается, что надзор служит выявлению нарушений, а контроль предназначен для устранения таких нарушений [8, с. 48].

Своеобразие контроля и надзора, осуществляемых на досудебных стадиях уголовного процесса, заключается в том, что они служат не только гарантией законности уголовно-процессуальной деятельности дознавателя, но в ряде случаев являются необходимой частью производства процессуальных действий и принятия процессуальных решений.

В теории уголовного процесса до настоящего времени не сложилось однозначной позиции по поводу разделения труда между субъектами контроля и надзора за законностью и обоснованностью досудебного производства [9, с. 48], поскольку конкретные методы осуществления контроля и надзора в силу единства их предназначения тесно взаимосвязаны, а иногда и дублируют друг друга [12, с. 162-176].

Действительно, с точки зрения системного подхода различные иерархически связанные и несвязанные субъекты контроля и надзора в комплексе влияют на один объект – досудебное производство, разделение труда между ними позволяет каждому вносить именно «свою» долю в решение общей задачи [Там же, с. 286]. Представляется, необходимо добиться положения, при котором начальник органа дознания, с одной стороны, прокурор – с другой – и суд – с третьей – не подменяли бы друг друга в своей деятельности.

Начальники органов дознания на деле выступали бы руководителями подчиненных им дознавателей, прокурор осуществлял бы надзор за исполнением законов, а суд – обеспечивал бы правильное применение норм права, охрану и защиту прав участников процесса.

В отношении дознавателя учреждения или органа ФСИН России контроль осуществляется начальником органа дознания, то есть начальником соответствующего учреждения или органа, который в целях обеспечения раскрытия преступления использует, наряду с уголовно-процессуальными средствами, иные способы, в том числе организационного характера. В связи с этим подобный контроль принято рассматривать как ведомственный, осуществляемый в двух формах: процессуальной и организационной (непроцессуальной) [3, с. 4].

В литературе высказаны возражения против обозначения процессуального контроля руководителя следственного органа и начальника органа дознания как ведомственного [1, с. 457]. Так, И. А. Попов по поводу руководителя следственного органа приводит следующий аргумент: «Контроль начальника следственного отдела, предусмотренный УПК РСФСР, является процессуальным, то есть публичным, общегосударственным, но не ведомственным, поскольку его правовая природа, сущность и значение, формы, методы и средства носят процессуальный публичный, общегосударственный характер, но не ведомственный характер. Отнесение процессуального контроля не к публичному, а к ведомственному фактически ведет к умалению, принижению роли начальника следственного отдела в организации выполнения следственным аппаратом возложенных на него задач в борьбе с преступностью» [11, с. 286-287].

Разделяя доводы о процессуальной сущности и методах осуществления установленных УПК РФ контрольных полномочий начальника органа дознания, термин «ведомственный контроль» возможно

использовать для обозначения организационных (непроцессуальных) функций указанного субъекта, хотя они также имеют целью обеспечение реализации назначения уголовного судопроизводства.

Особое положение в досудебном производстве занимает прокурор. Федеральным законом от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» предусмотрено, что прокуратура РФ – единая федеральная централизованная система органов, осуществляющих от имени РФ надзор за соблюдением Конституции РФ и исполнением законов, действующих на территории РФ.

В целях обеспечения верховенства закона, единства и укрепления законности, защиты прав и свобод человека и гражданина, а также охраняемых законом интересов общества и государства прокуратура РФ осуществляет:

- надзор за исполнением законов федеральными министерствами, государственными комитетами, службами и иными федеральными органами исполнительной власти, представительными (законодательными) и исполнительными органами субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, органами военного управления, органами контроля, их должностными лицами, органами управления и руководителями коммерческих и некоммерческих организаций, а также за соответствием законам издаваемых ими правовых актов;

- надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина федеральными министерствами, государственными комитетами, службами и иными федеральными органами исполнительной власти, представительными (законодательными) и исполнительными органами субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, органами военного управления, органами контроля, их должностными лицами, а также органами управления и руководителями коммерческих и некоммерческих организаций;

- надзор за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, дознание и предварительное следствие;

- надзор за исполнением законов администрациями органов и учреждений, исполняющих наказание и применяющих назначаемые судом меры принудительного характера, администрациями мест содержания задержанных и заключенных под стражу;

- уголовное преследование в соответствии с полномочиями, установленными уголовно-процессуальным законодательством РФ и др.

В УПК РСФСР 1960 г. в раздел II «Возбуждение уголовного дела, дознание и предварительное следствие» была включена гл. 18 «Надзор за исполнением законов органами дознания и предварительного следствия». УПК РФ такой специальной главы не имеет.

В раздел II «Участники уголовного судопроизводства» включена гл. 6 «Участники уголовного судопроизводства со стороны обвинения». В ч. 1 ст. 37 записано, что прокурор является должностным лицом, уполномоченным в пределах компетенции, установленной УПК РФ, осуществлять от имени государства уголовное преследование в ходе уголовного судопроизводства, а также надзор за процессуальной деятельностью органов дознания и органов предварительного следствия.

Часть 2 указанной статьи определяет полномочия прокурора в ходе досудебного производства по уголовному делу.

Используя надзорные полномочия, прокурор направляет деятельность органов расследования к изобличению виновных лиц, обеспечивая при этом объективность конечных выводов и предотвращая возможные ошибки и нарушения закона.

Прокурор обязан следить за тем, чтобы нормы закона, регулирующие процессуальную деятельность органов дознания и органов предварительного следствия, не нарушались, а при обнаружении нарушений – немедленно принимались меры к их устранению, восстановлению нарушенных прав и свобод гражданина, предупреждению нарушений законов.

Предмет надзора – соблюдение прав и свобод человека и гражданина, установленного порядка разрешения заявлений и сообщений о совершенных и готовящихся преступлениях, проведения расследования, а также законность решений, принимаемых органами, осуществляющими дознание и предварительное следствие.

На протяжении длительного времени остается актуальной проблема процессуального руководства прокурора уголовно-процессуальной деятельностью органов предварительного расследования. Наличие властно-распорядительных полномочий (отмены незаконных и необоснованных постановлений дознавателя, дачи письменных указаний и др.) некоторые авторы связывают с осуществлением прокурором процессуального руководства расследованием преступлений [5, с. 353].

Другие авторы возражают против концепции процессуального руководства прокурором деятельностью органов предварительного расследования, полагая, что прокурор осуществляет лишь надзор за законностью расследования преступлений [11, с. 296].

Принятый 5 июня 2007 г. Федеральный закон № 87-ФЗ «О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации и Федеральный закон “О прокуратуре Российской Федерации”», одновременно с учреждением нового независимого следственного подразделения Следственного комитета при прокуратуре РФ, существенным образом изменил статус прокурора в досудебном производстве. За прокурором сохранена функция уголовного преследования, но функция руководства предварительным следствием и, в значительной мере, надзора за ним передана новой процессуальной фигуре – руководителю следственного органа, учрежденной взамен прежнего участника процесса – начальника следственного

отдела (ст. 39 УПК). При этом прокурор сохраняет свои прежние полномочия по руководству предварительным расследованием в форме дознания и надзора за его законностью.

Действительно, предоставленные УПК РФ прокурору полномочия могут быть использованы как для осуществления надзора, так и в целях процессуального руководства деятельностью органов дознания и дознавателей.

Тем не менее в теории уголовного процесса на этапе реформирования уголовно-процессуального закона было распространено мнение о необходимости замены прокурорского надзора на судебный контроль [13, с. 99].

Как известно, УПК РФ во многом вообрал в себя положения и принципы Концепции судебной реформы в Российской Федерации, в которой говорится о том, что суд должен осуществлять как прямой, так и косвенный контроль за досудебным производством, о необходимости частично перераспределить груз надзорных полномочий прокурора в пользу судебного контроля и самостоятельности следователя [6, с. 48-57].

Надо признать, что судебный контроль имеет ряд преимуществ перед другими формами контроля и надзора. Суд формально не отвечает ни за количественные, ни за качественные показатели досудебного производства. Но он глубоко заинтересован в устранении каждого нарушения, допущенного на этом этапе, поскольку законность и обоснованность расследования – это тот фундамент, который лежит в основе всей судебной деятельности, в особенности правосудия по уголовным делам. Во-вторых, суд обладает особым правовым статусом: это единственный орган, призванный осуществлять правосудие. Наконец, нельзя забывать об особенностях судебной процедуры, которыми не обладает ни одна форма государственной деятельности. Коренное отличие процессуального контроля начальника органа дознания, прокурорского надзора и судебного контроля заключается в методах деятельности соответствующих органов. Для судебной процедуры характерна строгая законодательная регламентация, отличающаяся тщательностью и всесторонностью. В деятельности суда наиболее полно реализуются принципы уголовного судопроизводства, которые создают наиболее благоприятные условия для выяснения действительных обстоятельств дела и установления истины [11, с. 302].

Вместе с тем неограниченно широкое установление судебного контроля в досудебном производстве связано с усилением пристрастности суда при последующем рассмотрении дела по существу. Тенденциозность судьи можно существенно ограничить путем определения разумных пределов судебного контроля [Там же].

Поэтому абсолютно закономерен вопрос о соотношении судебного контроля и прокурорского надзора на досудебном производстве.

По Уставу уголовного судопроизводства 1864 года действовал как судебный контроль, так и прокурорский надзор. Последний осуществлялся в виде постоянного наблюдения за следствием на месте его производства и в виде предложений, обязательных для исполнения. Судебный контроль заключался в дозволении на производство ряда действий следователем и рассмотрении жалоб на его действия, а также заявленных ему отводов [Там же, с. 303].

Осуществление контроля за расследованием преступлений несколькими субъектами свойственно и другим государствам.

Так, во Франции такой контроль в отношении судебной полиции обеспечивают следственный судья и обвинительная камера; прокуратура; вышестоящие полицейские чины; в отношении судебного следователя, осуществляющего предварительное следствие, – обвинительная камера [2, с. 24]. К примеру, прокурор контролирует обращение полиции в суд за разрешением на проведение следственных действий, ограничивающих конституционные права граждан; либо сам санкционирует производство этих действий с последующим судебным контролем за законностью выданных санкций и решением вопроса о допустимости полученных доказательств [10].

В государствах англосаксонской системы права контроль за соблюдением конституционных прав граждан осуществляют суды. В ряде решений Верховного суда США подтверждено, что выдача ордеров на обыски и аресты – прерогатива магистрата; в тех штатах, где законодательство допускало издание ордеров обвинителем, такая практика объявлена противоречащей Конституции. Однако в реальности не решение представителя судебной власти имеет контролирующее значение для полиции и обвинения, а решение полиции и обвинителя предопределяет санкцию магистрата: ордер, выданный магистратом, чаще всего выступает лишь документальным (и автоматическим) подтверждением намерения обвинителя привлечь лицо к уголовной ответственности. Без согласия обвинителя непосредственное обращение к магистрату за ордером на арест, обыск практически бесполезно, поскольку последующий отказ обвинителя осуществлять уголовное преследование на основе ордера, выданного вопреки его мнению, лишает этот ордер смысла [4, с. 41-42].

Таким образом, судебный контроль давно известен уголовному судопроизводству других государств и вовсе не означает устранения прокурора из системы органов, обеспечивающих законность в ходе досудебного производства.

В настоящее время судебный контроль в РФ осуществляется в двух формах: предупредительный контроль (в виде дачи судом разрешений на проведение процессуальных действий) и последующий контроль (в виде рассмотрения жалоб на действия и решения должностных лиц).

Итак, резюмируя вышесказанное, можно сделать вывод о том, что основными целями прокурорского надзора, судебного и ведомственного контроля за уголовно-процессуальной деятельностью учреждений и органов ФСИН России являются: во-первых, недопущение и (или) устранение нарушений уголовно-процессуального закона; во-вторых, обеспечение соблюдения прав, свобод и законных интересов участников уголовного судопроизводства и иных лиц; в-третьих, восстановление нарушенных прав и свобод граждан в досудебном производстве.

Список литературы

1. Гаврилов Б. Я. О некоторых проблемных вопросах реализации органами предварительного следствия правовых норм о защите конституционных прав и свобод человека и гражданина // «Черные дыры» в российском законодательстве. 2001. № 1.
2. Головкин Л. В. Допрос и предварительное следствие в уголовном процессе Франции. М., 1995.
3. Гуткин И. М. Вопросы совершенствования процессуального и организационного руководства в сфере дознания // Совершенствование уголовно-процессуальной деятельности органов внутренних дел. М.: Изд-во Академии МВД СССР, 1984.
4. Гуценко К. Ф. Основы уголовного процесса США. М., 1993.
5. Жогин Н. В., Фаткуллин Ф. Н. Предварительное следствие в советском уголовном процессе. М., 1965.
6. Концепция судебной реформы в Российской Федерации / Верховный Совет РФ. М., 1992.
7. Ожегов С. И. Словарь русского языка / под ред. Н. Ю. Шведовой. Изд-е 13-е, испр. М., 1981.
8. Савицкий В. М. Очерк теории прокурорского надзора в уголовном судопроизводстве. М., 1975.
9. Соловьев А. Б., Токарева М. Е., Халиулин А. Г., Якубович Н. А. Законность в досудебных стадиях уголовного процесса России. М. – Кемерово, 1997.
10. Филимонов Б. А. Основы уголовного процесса Германии. М., 1994.
11. Химичева Г. П. Досудебное производство по уголовным делам: концепция совершенствования уголовно-процессуальной деятельности: монография. М., 2003.
12. Химичева Г. П., Мичурина О. В., Химичева О. В. Окончание предварительного расследования прекращением уголовного дела: монография. Рязань, 2001.
13. Шадрин В. С. Обеспечение прав личности и предварительное расследование в уголовном процессе // Государство и право. 1994. № 4.

**LEGALITY COMPLIANCE MONITORING NOTION AND SIGNIFICANCE IN CARRYING
OUT CRIMINAL-PROCEDURAL ACTIVITY BY INSTITUTIONS AND AGENCIES OF FEDERAL SERVICE
FOR EXECUTION OF PUNISHMENT OF RUSSIA**

Leonid Vasil'evich Nikiforov

Department of Criminal Process and Criminalistics

Pskov Law Institute of Federal Service for Execution of Punishment of Russia

lnikiforov@mail.ru

The author analyzes the notion and significance of legality compliance monitoring in the law enforcement and criminal-procedural activity of the institutions and agencies of Federal Service for Execution of Punishment of Russia, and presents the analysis of similar prosecutor's supervision institution, judicial and institutional monitoring in foreign countries.

Key words and phrases: prosecutor's supervision; judicial monitoring; institutional monitoring; criminal-procedural activity; institutions and agencies of Federal Service for Execution of Punishment of Russia; inquiry officer; inquiry agency chief.

УДК 330(075.8)

В статье рассматривается концепция устойчивого развития как стратегия государственного управления России. На примере Санкт-Петербурга автор анализирует возможность последовательного перехода страны к устойчивому развитию, обеспечивающему достойное качество жизни населения.

Ключевые слова и фразы: концепция устойчивого развития; государственное управление России; качество жизни; окружающая среда.

Светлана Олеговна Никифорова, к. пед. н.

Кафедра государственного и муниципального управления

Институт региональной экономики и управления

Санкт-Петербургский государственный университет сервиса и экономики

sv105.62@mail.ru

**КОНЦЕПЦИЯ УСТОЙЧИВОГО РАЗВИТИЯ КАК НАПРАВЛЕНИЕ
ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ: ПРОБЛЕМЫ И ПУТИ РЕШЕНИЯ[©]**

В настоящее время человечество ориентировано на стремительное социально-экономическое развитие. Это привело к обострению противоречий между растущими потребностями людей и неспособностью природной среды обеспечить эти потребности. В конце XX века возникла идея разрешить это противоречие, гарантируя человечеству возможности выживания и дальнейшего устойчивого развития [14].