Дата поступления рукописи в редакцию: 30.09.2026 г. DOI: 10.24412/2782-3830-2026-11-103-113
Дата принятия рукописи в печать: 12.11.2026 г.

ИСАКОВА Татьяна Игоревна,
старший преподаватель юридического факультета Кузбасского института ФСИН России, кандидат педагогических наук,
e-mail: kolesn_tanya@mail.ru

ПЕРЕГУДОВА Наталья Викторовна

КГПИ КемГУ, Новокузнецк, Россия,
e-mail: Natali23031973@yandex.ru

ВЕДОМСТВЕННЫЙ КОНТРОЛЬ ЗА ДЕЯТЕЛЬНОСТЬЮ УЧРЕЖДЕНИЙ И ОРГАНОВ УГОЛОВНО-ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ СИСТЕМЫ: ПРАВОВАЯ ПРИРОДА, ПРЕДЕЛЫ И СООТНОШЕНИЕ С ИНЫМИ ФОРМАМИ ПУБЛИЧНОГО КОНТРОЛЯ

Аннотация. *В статье исследуется ведомственный контроль за деятельностью учреждений и органов уголовно-исполнительной системы в единстве его правовой природы, организационно-правовых форм, пределов и соотношения с иными формами публичного контроля. На основе анализа ст. 21 УИК РФ, Закона РФ «Об учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы Российской Федерации», указов Президента РФ и подзаконных актов Минюста и ФСИН России, включая новый Порядок осуществления ведомственного контроля, утвержденный приказом ФСИН России от 24.08.2026 № 526, раскрываются такие признаки ведомственного контроля, как иерархичность, подведомственность, властно-распорядительный характер, сочетание проверочной и методической функций, непрерывность. Сформулировано авторское определение ведомственного контроля. Обосновывается двойственность правовой природы института, который выступает внутриорганизационной функцией управления и одновременно публично-правовой гарантией законности и прав человека в сфере принудительного содержания. Выделены организационно-правовые формы контроля (кураторская модель постоянного мониторинга, инспекторские и контрольные проверки, контроль за финансово-хозяйственной деятельностью). Определены пределы ведомственного контроля – по кругу объектов, предмету, процедуре, правовым последствиям и гласности. Проведено сравнение ведомственного контроля с прокурорским надзором, судебным контролем, контролем органов государственной власти и общественным контролем, показана их взаимодополняемость. Сделан вывод, что ведомственный контроль занимает нишу первичного, оперативного и профессионально-ведомственного реагирования на нарушения законности в уголовно-исполнительной системе.*

Ключевые слова: *ведомственный контроль, уголовно-исполнительная система, учреждения и органы УИС, публичный контроль, прокурорский надзор, судебный контроль, общественный контроль, инспекторская проверка, кураторство.*

Для цитирования: *Исакова Т. И., Перегудова Н. В. Ведомственный контроль за деятельностью учреждений и органов уголовно-исполнительной системы: правовая природа, пределы и соотношение с иными формами публичного контроля // Российский научный вестник. 2026. № 11. С. 103–113.*

ISAKOVA Tatyana Igorevna,
Kuzbass Institute of the Federal Penitentiary Service of Russia, Senior Lecturer Faculty of Law Cand, Sci. (Pedagogy)

PEREGUDOVA Natalia Viktorovna,
Kuzbass Humanitarian and Pedagogical Institute of the Federal State Budgetary Educational Institution of Higher Education "Kemerovo State University", Novokuznetsk, Russia

DEPARTMENTAL CONTROL OVER THE ACTIVITIES OF INSTITUTIONS AND BODIES OF THE PENAL ENFORCEMENT SYSTEM: ITS LEGAL NATURE, SCOPE AND CORRELATION WITH OTHER FORMS OF PUBLIC CONTROL

Annotation. *The article examines departmental control over the activities of institutions and bodies of the penal enforcement system in terms of its legal nature, organizational and legal forms, limits, and correlation with other forms of public control. Based on the analysis of Article 21 of the Penal Enforcement Code of the Russian Federation, the Law on Institutions and Bodies of the Penal Enforcement System, presidential decrees and subordinate acts of the Ministry of Justice and the Federal Penitentiary Service, including the new Procedure for departmental control approved by Order of the Federal Penitentiary Service No. 526 of August 24, 2026, the author identifies such features of departmental control as hierarchy, departmental subordination, imperative character, a combination of control and methodological functions, and continuity. The author proposes an original definition of departmental control and substantiates the duality of its legal nature, as the institute is both an intra-organizational management function and a public-law guarantee of legality and human rights in the sphere of forced detention. The organizational and legal forms of control are described and include the curatorship model of continuous monitoring, inspection and control checks, and control over financial and economic activities. The limits of departmental control are defined – by objects, subject matter, procedure, legal consequences, and publicity. A comparison with prosecutorial supervision, judicial control, control by state bodies, and public control demonstrates their complementarity. The author concludes that departmental control occupies the niche of primary, operational, and professionally departmental response to violations of legality in the penal enforcement system.*

Key words: *departmental control, penal enforcement system, institutions and bodies of the penal enforcement system, public control, prosecutorial supervision, judicial control, public (civil) control, inspection check, curatorship.*

For citation: *Isakova T. I., Peregudova N. V. Departmental control over the activities of institutions and bodies of the penal enforcement system: its legal nature, scope and correlation with other forms of public control. Russian scientific bulletin. 2026;(11):103–113. (In Russ.).*

Введение

Уголовно-исполнительная система Российской Федерации (далее – УИС) представляет собой особый сегмент государственного управления, в котором решения и действия должностных лиц непосредственно затрагивают права и свободы человека. Нормативное основание ведомственного контроля в такой системе закреплено в ст. 21 Уголовно-исполнительного кодекса Российской Федерации (далее – УИК РФ) [16]. Именно поэтому деятельность учреждений и органов УИС находится в поле зрения широкого круга контрольных субъектов, а сами контрольные формы давно систематизированы в науке и законодательстве.

Актуальность темы исследования обусловлена двумя обстоятельствами. Во-первых, Концепция развития уголовно-исполнительной системы Российской Федерации на период до 2030 года относит совершенствование ведомственного контроля, мониторинг и оценку деятельности учреждений и органов УИС к числу основных направлений развития системы [17]. Во-вторых, с 20.09.2026 действует утвержденный приказом ФСИН России от 24.08.2026 № 526 Порядок осуществления ведомственного контроля за деятельностью территориальных органов ФСИН России и учреждений УИС, исполняющих наказания (далее – Порядок осуществления ведомственного контроля) [18]. Новый акт по существу закрепляет обновленную модель организации контроля, пришедшую на смену зональному контролю по приказу ФСИН России от 28.08.2010 № 378 [19], который, однако, не был официально признан утратившим силу на дату исследования, что ставит вопрос о систематизации ведомственного нормотворчества.

Цель статьи – определить правовую природу ведомственного контроля за деятельностью учреждений и органов УИС, установить его пределы и соотношение с иными формами публичного контроля. Методологическую основу исследования составили формально-юридический, системный и сравнительно-правовой методы.

Правовая природа ведомственного контроля в уголовно-исполнительной системе

Ведомственный контроль относится к числу институтов, которые, будучи длительное время закрепленными в законодательстве, не получили легальной дефиниции. УИК РФ ограничивается

указанием на субъект – за деятельностью учреждений и органов, исполняющих наказания, осуществляется ведомственный контроль со стороны вышестоящих органов и их должностных лиц. Такая формулировка, как справедливо отмечается в литературе, не в полной мере отражает существо института и создает двойственное представление о его содержании - указание на «вышестоящие органы» допускает отнесение к субъектам контроля как Минюста России, так и ФСИН России с ее территориальными органами, а значит, остается неопределенным и объем контрольных полномочий каждого из них [1, с. 102].

Анализ нормативной основы позволяет выделить следующие уровни правового регулирования – федеральный, подзаконный и ведомственный. На федеральном уровне основу ведомственного контроля составляют кодифицированные и специальные законы, закрепляющие сам факт существования контроля и его базовые принципы.

На федеральном уровне ключевой является ст. 21 УИК РФ, которая прямо устанавливает, что за деятельностью учреждений и органов, исполняющих наказания, осуществляется ведомственный контроль со стороны вышестоящих органов и их должностных лиц. При этом порядок осуществления контроля определяется нормативными актами ведомства, в ведении которого находятся соответствующие учреждения. Данная норма служит отправной точкой для дальнейшего подзаконного и ведомственного регулирования. Отдельное место занимает Федеральный закон от 19.07.2018 № 197 [20], часть 3 статьи 95 которого определяет, что ведомственный контроль за соблюдением законодательства о службе в УИС осуществляется в порядке, определяемом Минюстом России. Тем самым выделяется самостоятельный контур контроля законности служебной деятельности учреждений и органов уголовно-исполнительной системы. Важное значение имеет Закон РФ от 21.07.1993 № 5473-I «Об учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы Российской Федерации», в котором глава VII «Контроль за деятельностью уголовно-исполнительной системы» (в частности, статья 38) закрепляет систему контрольных полномочий и субъектов контроля [21]. Закон определяет общие рамки контроля, включая обязанности вышестоящих органов по проверке законности и эффективности деятельности подведомственных учреждений.

Подзаконное регулирование ведомственного контроля сосредоточено в актах Президента РФ, которые определяют компетенцию и структуру контрольных полномочий федеральных органов исполнительной власти. Указ Президента РФ от 13.01.2023 № 10 «Вопросы Министерства юстиции Российской Федерации» утверждает Положение о Минюсте России и закрепляет за министерством полномочия по координации и контролю в сфере исполнения наказаний. На этот акт ссылаются ведомственные приказы, регламентирующие процедуры контроля. Указ Президента РФ от 13.10.2004 № 1314 «Вопросы Федеральной службы исполнения наказаний» утверждает Положение о ФСИН России, в котором к компетенции службы отнесен контроль деятельности учреждений и органов УИС, включая контроль за соблюдением законности и обеспечением прав осужденных, лиц, содержащихся под стражей, и лиц, находящихся под домашним арестом [22]. Таким образом, на уровне подзаконных актов происходит распределение контрольных функций между Минюстом России как координирующим органом и ФСИН России как органом, непосредственно осуществляющим контроль.

На ведомственном уровне нормативное регулирование приобретает процедурный характер и детализирует формы, методы и порядок осуществления контроля. Порядок осуществления ведомственного контроля устанавливает последовательность действий по контролю за оперативно-служебной, производственно-хозяйственной и финансовой деятельностью. В рамках данного порядка контроль реализуется через сбор и анализ информации, мониторинг устранения нарушений, назначение главных кураторов и кураторов территориальных органов и учреждений, ведение контрольно-наблюдательных дел и представление ежегодной отчетности. Приказ Минюста России от 22.08.2019 № 185 «Об утверждении Порядка осуществления ведомственного контроля за соблюдением законодательства Российской Федерации о службе в уголовно-исполнительной системе» [23] регламентирует контроль за соблюдением законодательства о службе. Согласно данному документу, контроль осуществляется ФСИН России в форме плановых и внеплановых проверок. Предусмотрено ограничение на проведение плановых проверок (не более одной плановой проверки в учреждении в течение года). По результатам плановых проверок составляется акт, по внеплановым - справка.

В теории административного права контроль традиционно рассматривается как функция управления, а надзор – как «суженный» контроль, обращенный к обеспечению законности [2, с. 258]. Применительно к деятельности ФСИН России в литературе обосновывается, что категории «контроль» и «надзор» целесообразно трактовать как специфические формы реализации административно-проверочных действий со стороны субъекта управления, причем содержание этих действий определяется правовым статусом контролирую-

щего субъекта [3, с. 761]. Отсюда следует важный методический вывод о том, что ведомственный контроль нельзя описывать по единой модели. Его содержание всегда зависит от того, в какой ведомственной вертикали и по какому предмету он осуществляется.

Для ведомственного контроля в УИС характерен ряд устойчивых признаков. Во-первых, иерархичность - контроль осуществляется в рамках субординации, внутри одной ведомственной вертикали [4, с. 19]. Во-вторых, подведомственность, ведь объектом контроля выступают органы и учреждения, организационно подчиненные контролирующему субъекту [5, с. 326]. В-третьих, властно-распорядительный характер - по итогам контрольных мероприятий возможны меры внутрисистемного реагирования – от указаний и планов устранения нарушений до заслушивания руководителей на коллегии и применения мер дисциплинарного воздействия [6, с. 146]. В-четвертых, сочетание проверочной и методической функций, о чем, в свою очередь, в литературе подчеркивалось, что ведомственный контроль предполагает не только проверку, но и оказание практической помощи подконтрольным органам, предупреждение нарушений [7, с. 115]. В-пятых, непрерывность - наряду с дискретными проверками осуществляется постоянный мониторинг состояния и результатов служебной деятельности.

Не углубляясь в многообразие авторских позиций относительно понятия и учитывая точки зрения Е.А. Гребенюка [8, с. 123] и М.Н. Богданова [9, с 161], под ведомственным контролем за деятельностью учреждений и органов уголовно-исполнительной системы понимается систематическая контрольно-проверочная деятельность Министерства юстиции Российской Федерации, ФСИН России и их должностных лиц, а также должностных лиц территориальных органов ФСИН России в отношении подведомственных им органов и учреждений, осуществляемая в формах, установленных законодательством Российской Федерации и ведомственными нормативными актами, в целях проверки соблюдения законодательства, оценки состояния и результатов оперативно-служебной, производственно-хозяйственной и финансовой деятельности, выявления и устранения нарушений, а также выработки мер по совершенствованию деятельности подконтрольных объектов.

Комплексный характер данной проблемы в науке раскрыт не в полной мере. В связи с чем, на основе изученных нормативных актов и имеющихся исследований, отметим, что правовая природа рассматриваемого института двойственна. С одной стороны, это внутриорганизационная функция управления, реализуемая в системе исполнительной власти и опосредованная ведомственными нормативными актами. С другой стороны, ведомственный контроль выполняет публично-правовую роль гарантии прав человека в сфере с повышенным риском их нарушения. Юридические последствия такого контроля ограничены внутриведомственной сферой, ведь они выражаются в организационно-распорядительных решениях и мерах дисциплинарного воздействия, но не образуют внешнего властного инструментария, характерного для надзорной деятельности.

Организационно-правовые формы ведомственного контроля в УИС

Ведомственный контроль в УИС имеет многоуровневую структуру. В настоящее время его осуществляют Минюст России, центральный аппарат ФСИН России, территориальные органы УИС и сами подведомственные учреждения. В свою очередь, Порядок осуществления ведомственного контроля закрепляет «кураторскую» модель организации постоянного контроля. В ФСИН России ведомственный контроль обеспечивают главные инспекторы УИС главной инспекции УИС Управления планирования и организационно-аналитического обеспечения ФСИН России (главные кураторы территориальных органов) и должностные лица структурных подразделений ФСИН России (кураторы территориальных органов); в территориальном органе - заместители начальника территориального органа (главные кураторы учреждений) и должностные лица его структурных подразделений (кураторы учреждений). Составы кураторов утверждаются организационно-распорядительными актами соответственно директора ФСИН России и начальника территориального органа.

Содержание кураторской деятельности нормативно определено, где главный куратор обеспечивает сбор информации о состоянии и результатах служебной деятельности и выявленных нарушениях законодательства, ведет в электронном виде контрольно-наблюдательные дела (с учетом требований законодательства о персональных данных и защите информации), проводит мониторинг устранения нарушений и вправе вносить руководству предложения по их устранению и заслушиванию начальников подведомственных органов и учреждений на заседании коллегии. Введена и регламентная отчетность, включающая ежеквартальные доклады кураторов, ежегодные докладные записки руководителей структурных подразделений ФСИН России и информационно-аналитические материалы в адрес главных кураторов и начальников территориальных органов, а также ежеквартальные аналитические материалы территориальных органов в ФСИН России.

Кураторская модель уходит корнями в практику зонального контроля, установленную, ранее упомянутым, приказом ФСИН России № 378, согласно которому за каждым территориальным органом (учреждением УИС) закреплялись главный куратор, его заместитель и куратор, формировались и велись контрольно-наблюдательные дела, а итоги работы подводились на оперативных совещаниях один раз в полугодие. Новый порядок сохраняет преемственность этих решений, но переводит их в электронную среду и формализует отчетные сроки. Показательно, что аналогичные построения применяются и в других правоохранительных ведомствах, в частности при организации зонального контроля в подразделениях дознания органов внутренних дел [24], о чем также отмечается в научной литературе [10, с. 83].

Второй формой ведомственного контроля являются инспекторские и контрольные проверки, в литературе также выделяют комплексные и целевые выезды [11, с. 164]. Согласно Порядку проведения проверок деятельности территориальных органов ФСИН России, утвержденному приказом ФСИН России от 26.07.2024 № 560, инспекторская проверка проводится в рамках ведомственного контроля и включает комплекс мер по установлению соответствия деятельности территориального органа ФСИН России требованиям нормативных правовых актов, регламентирующих деятельность УИС, а также организационно-распорядительных документов ФСИН России, изучению состояния и оценке результатов деятельности; в ее ходе оцениваются организация, законность, полнота и эффективность осуществления функций. Контрольная проверка проводится за устранением нарушений и недостатков, выявленных в ходе инспекторской проверки, и оценивает эффективность принятых и реализованных руководством территориального органа организационных и практических мер [25].

Вышеупомянутый порядок закрепляет гарантии объективности проверки – планомерность в соответствии с ежегодным графиком, утверждаемым директором ФСИН России, ограничение внеплановых оснований и запрет командировок в проверяемый орган в период проверки и в течение двух месяцев, предшествующих ей, что исключает предварительную «подготовку» объекта к проверке.

Целями инспекторской проверки законодательно названы установление соответствия деятельности требованиям нормативных правовых актов, оценка эффективности управленческой деятельности руководства и результатов деятельности территориального органа, выработка предложений по совершенствованию его работы. Задачи охватывают проверку оперативно-служебной, производственно-хозяйственной и финансово-экономической деятельности и достоверности статистической отчетности, выявление нарушений и недостатков с определением причин и условий, способствовавших их возникновению, проверку соблюдения прав и законных интересов работников УИС, подозреваемых, обвиняемых и осужденных, анализ взаимодействия территориального органа с органами власти и институтами гражданского общества. Примечательна и предусмотренная законом возможность ресурсной оптимизации, где при выполнении плана устранения нарушений и положительной динамике показателей контрольная проверка может быть заменена письменным отчетом начальника территориального органа либо выездом по отдельным направлениям служебной деятельности.

Третья форма - контроль за финансово-хозяйственной деятельностью, порядок которого регламентирован приказом ФСИН России от 24.07.2024 г. № 553 [26]. Его направления включают контроль законности, эффективности и целесообразности хозяйственной деятельности, использования средств федерального бюджета и приносящей доход деятельности, обеспечения работников довольствием и заработной платой, пенсионного и социального обеспечения уволенных сотрудников, оплаты труда и материально-бытового обеспечения подозреваемых, обвиняемых и осужденных, сохранности имущества, соответствия ведения бюджетного и бухгалтерского учета требованиям законодательства, а также реализации федеральных целевых программ строительства и реконструкции объектов УИС. Контроль осуществляется в стадии предварения фактов хозяйственной жизни (превентивный предварительный контроль), в момент их совершения (текущий) и после их совершения (последующий). Последующий контроль организуется в форме ревизий финансово-хозяйственной деятельности и проверок отдельных ее вопросов, которые возлагаются на главную контрольно-ревизионную инспекцию Управления делами ФСИН России и контрольно-ревизионные подразделения территориальных органов.

Обращает на себя внимание ряд гарантий внутри этой формы, среди которых недопустимость возложения на должностных лиц субъектов контроля обязанностей, не связанных с контрольными мероприятиями и внутренним финансовым аудитом; назначение мероприятий директором ФСИН России либо руководителем территориального органа; обязанности должностных лиц по регулярному докладу о ходе мероприятия, документальному обоснованию нарушений и внесению предложений о возмещении ущерба и привлечении виновных к ответственности. Таким об-

разом, система ведомственного контроля в УИС сочетает постоянный мониторинг (кураторство), комплексные проверки и отраслевой финансовый контроль, охватывая все основные направления деятельности ведомства.

Пределы ведомственного контроля

Первый предел ведомственного контроля связан с кругом объектов. Ведомственный контроль распространяется только на подведомственные органы и учреждения, к примеру, объектами контроля в форме ревизий и проверок названы учреждения УИС, их филиалы (Речь идет, например, про филиалы Федерального казенного учреждения «Уголовно-исполнительная инспекция») и органы УИС; пределы контроля закрепляются ведомственной закрепленностью кураторов. Данный предел имеет и конституционно значимое измерение, поскольку внутриведомственные акты не могут перераспределять контрольные полномочия, принадлежащие иным публичным субъектам – суду, прокуратуре, органам государственной власти субъектов РФ и общественным институтам. Ведомственная автономия в организации контроля ограничена рамками собственной системы управления.

Второй предел - предметный. В отличие от прокурорского надзора, предметом [27] которого является исключительно законность, ведомственный контроль сочетает проверку законности с оценкой эффективности и организации деятельности. Иными словами в ходе инспекторской проверки оцениваются организация, законность, полнота и эффективность осуществления функций территориального органа. Это отражает управленческую природу института, согласно которой вышестоящий субъект вправе оценивать не только правомерность, но и результативность деятельности подчиненных структур. Вместе с тем распространение ведомственной оценки на вопросы, решением которых обладает, например. суд, недопустимо.

Третий предел - процедурный. Формы и порядок контрольных мероприятий устанавливаются ведомственными нормативными актами, которые должны соответствовать законодательству Российской Федерации. Внутри контрольной процедуры действуют собственные гарантии, среди которых выделяются соблюдение законодательства о персональных данных и защите информации при ведении контрольно-наблюдательных дел, конфиденциальность и документальная обоснованность выявленных нарушений, запрет возложения на субъектов контроля несвойственных им обязанностей, ограничения на командирование сотрудников в период проверок. Эти пределы защищают одновременно интересы подконтрольных объектов и достоверность результатов контроля.

Четвертый предел - по правовым последствиям. Ведомственный контроль порождает внутрисистемные последствия, к которым относятся организационно-распорядительные решения, планы устранения нарушений, заслушивание руководителей, меры поощрения и дисциплинарного воздействия, предложения о кадровых решениях. Он не образует юрисдикционного производства и не подменяет судебную проверку законности ограничений прав осужденных; его результаты не связывают прокурора и не препятствуют осуществлению надзора. В этом смысле ведомственный контроль не форма государственного принуждения к гражданам.

Пятый предел - по гласности. Ведомственный контроль в принципе является непубличным, поскольку его результаты адресуются руководству ведомства и подконтрольным субъектам. В этом одновременно и сила института (оперативность реагирования, бережное обращение со служебной информацией) и его слабость (отсутствие внешней общественной оценки). Полагаем, что преодолению указанного недостатка способствовал бы механизм периодической публикации обезличенных сводных результатов инспекторских проверок, который не затрагивал бы служебную тайну, но вводил бы контрольную деятельность ведомства в поле общественного внимания.

Соотношение ведомственного контроля с иными формами публичного контроля

Глава 3 УИК РФ выстраивает целостную систему контроля (надзора), среди разновидностей котрого законолатель выделяет контроль органов государственной власти (ст. 19 УИК РФ), судебный контроль (ст. 20 УИК РФ), ведомственный контроль (ст. 21 УИК РФ), прокурорский надзор (ст. 22 УИК РФ) и общественный контроль (ст. 23 УИК РФ). В свою очередь, Закон № 5473-1 дополняет эту систему - контроль за деятельностью УИС осуществляют Федеральное Собрание РФ, Президент РФ, Правительство РФ, законодательные и исполнительные органы субъектов РФ; установлен и закрытый перечень лиц, имеющих право посещать учреждения, исполняющие наказания, и следственные изоляторы без специального разрешения, - от Президента РФ и Уполномоченного по правам человека до членов общественных наблюдательных комиссий. На этом фоне ведомственный контроль занимает особую нишу, и ее характеристики целесообразно раскрывать через сравнение с каждым из смежных институтов.

Прокурорский надзор за соблюдением законов администрацией учреждений и органов, исполняющих наказания, осуществляется Генеральным прокурором РФ и подчиненными ему проку-

рорами в соответствии с Федеральным законом «О прокуратуре Российской Федерации» [28]. Принципиальные отличия состоят в следующем. Во-первых, прокуратура не входит в управленческую вертикаль ФСИН России, что обеспечивает независимость оценки. Во-вторых, предмет надзора, как упоминалось ранее, ограничен законностью, тогда как ведомственный контроль включает и оценку эффективности. В-третьих, прокурор наделен властным реагированием внешнего действия (протест, представление, постановление, предостережение о недопустимости нарушения закона), обязательным вне зависимости от ведомственной субординации. Вместе с тем? институты взаимодополняемы, то есть материалы ведомственных проверок и контрольно-наблюдательные дела формируют информационную основу надзора, а представления прокурора становятся предметом ведомственного мониторинга устранения нарушений. Полагаем, что прокурорский надзор и ведомственный контроль следует рассматривать как относительно самостоятельные направления деятельности различных субъектов, оптимальное сочетание которых и обеспечивает законность в УИС.

Судебный контроль осуществляется при решении вопросов, подлежащих рассмотрению судом при исполнении приговора в соответствии со ст. 397 и 398 УПК РФ, а также при рассмотрении жалоб осужденных и иных лиц на действия администрации учреждений и органов, исполняющих наказания. Его отличают процессуальная форма, публичность, инициатива обращения заинтересованного лица и общеобязательность судебных решений. Только суд в правовом государстве в полном объеме наделен полномочиями изменения правового статуса осужденного в период отбывания наказания; ведомственный контроль, напротив, осуществляется по инициативе контролирующего субъекта и в непроцессуальной форме. Именно поэтому результаты ведомственного контроля не могут подменять судебную защиту, о чем также отмечает И.А. Давыдова [12, с.65], а выявленные в ходе проверок нарушения прав осужденных должны получать и судебную оценку по обращению заинтересованных лиц.

Контроль органов государственной власти и местного самоуправления (ст. 19 УИК РФ, ст. 38 Закона № 5473-1) носит политико-правовой характер и отличается эпизодичностью [13, с. 74], где порядок его осуществления лишь отсылочно регулируется законодательством, а деятельность парламента, главы государства и органов субъектов РФ реализуется преимущественно через общие механизмы контроля за исполнением законов и рассмотрение обращений граждан. Ведомственный контроль более предметен и регулярен, но лишен внешнего политического статуса.

Переходя к рассмотрению общественного контроля, стоит отметить, что в литературе справедливо отмечается, что оценка эффективности УИС невозможна без взаимодействия с институтами гражданского общества, а взаимодействие с негосударственными организациями способствует исправлению осужденных [14, с. 508]. Общественный контроль за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания осуществляют общественные наблюдательные комиссии, образованные в субъектах РФ в соответствии с Федеральным законом от 10.062008 г. № 76-ФЗ [29]. Члены комиссий вправе беспрепятственно посещать учреждения УИС и беседовать с осужденными наедине в условиях, позволяющих администрации видеть, но не слышать беседующих (ч. 2 ст. 23 УИК РФ). Общие основы общественного контроля установлены Федеральным законом от 21.072014 г. № 212-ФЗ [30]. Сравнение с ведомственным контролем обнаруживает различие по ключевым параметрам - общественный контроль независим от органов власти, публичен и безвластен (его решения носят рекомендательный характер) [15, с. 242], тогда как ведомственный контроль встроен в иерархию, непубличен и властен во внутрисистемном смысле. Взаимодействие между ними строится по модели взаимного информирования, в ходе которого заключения комиссий подлежат рассмотрению, а результаты общественного контроля используются ведомством как дополнительный источник информации о состоянии законности.

В совокупности различия могут быть выражены следующими критериями - субъект (иерархический начальник либо внешний публичный или общественный субъект), основание инициации (собственная инициатива либо обращение, план, представление), форма (непроцессуальная либо процессуальная), правовые последствия (внутрисистемные либо общеобязательные) и публичность. Ведомственный контроль занимает нишу оперативного управленческого реагирования; прокурорский надзор выполняет функцию внешней гарантии законности; судебный контроль - функцию защиты прав в процессуальной форме; общественный контроль - функцию независимой внешней оценки. Ни один из названных институтов не является самодостаточным, и именно их совокупность образует систему публичного контроля за деятельностью УИС.

Заключение

Проведенное исследование позволяет сформулировать следующие выводы.

Во-первых, пределы ведомственного контроля, определенные в статье по пяти критериям, имеют конституционное значение, а не только ор-

ганизационное. Выход ведомственного контроля за рамки подведомственности и внутрисистемных последствий разрушал бы установленное законом распределение контрольных полномочий между судом, прокуратурой и общественными институтами. Именно поэтому расширение компетенции кураторов и проверяющих допустимо лишь в границах собственной системы управления.

Во-вторых, обновленная модель контроля демонстрирует характерную для ведомственного нормотворчества тенденцию. Его содержание модернизируется быстрее, чем его нормативное регулировние, о чем свидетельствует сохранение юридической силы акта, фактически замененного новым. Это подтверждает потребность в инвентаризации и систематизации ведомственных актов, определяющих контрольную деятельность ФСИН России.

Наконец, устойчивость системы публичного контроля за деятельностью УИС обеспечивается не усилением какого-либо одного института, а их сопряжением. Ведомственный контроль в этой системе выполняет незаменимую функцию первичного и оперативного реагирования, которую внешние субъекты контроля воспроизвести не могут.

Список литературы:

[1] Щербаков А. В., Саакян А. В. Ведомственный контроль в учреждениях УИС: теория и практика // Профессиональное юридическое образование и наука. 2023. № 4(12). С. 102–104.

[2] Берия К. В. Понятие контроля и надзора в административном праве: исторический и теоретический аспекты // Вестник науки. 2025. Т. 3, № 4(85). С. 257–261.

[3] Шилов Ю. В. Содержание контрольно-надзорной деятельности при реализации функций уголовно-исполнительной системы // Вестник Удмуртского университета. Серия Экономика и право. 2024. Т. 34, № 4. С. 759–766.

[4] Зубарев С. М. О некоторых аспектах совершенствования правового регулирования государственного контроля за деятельностью учреждений и органов, исполняющих уголовные наказания // Административная деятельность правоохранительных органов Российской Федерации и зарубежных стран: сб. материалов Всероссийского научно-практического семинара. Рязань: Академия права и управления ФСИН России, 2017. С. 9–21.

[5] Гусев А. С., Моисеев Н. Д. Ведомственный контроль в уголовно-исполнительной системе: функции, механизмы и проблемы реализации // Аграрное и земельное право. 2025. № 7. С. 325–327.

[6] Бакулин В. К. Контроль и надзор в сфере исполнения уголовных наказаний. М.: Проспект, 2021. 208 с.

[7] Немцева Н. В. Особенности управления ведомственным финансовым контролем в уголовно-исполнительной системе // Российское предпринимательство. 2007. Т. 8, № 7. С. 112–117.

[8] Гребенюк Е. А. Основные формы контроля за деятельностью исправительных учреждений в Российской Федерации // Научные исследования и разработки молодых ученых. 2016. № 8. С. 122–124.

[9] Богданов М. Н. Некоторые проблемные вопросы, возникающие при осуществлении ведомственного контроля в учреждениях УИС и пути их решения // Гуманитарный научный вестник. 2025. № 6. С. 160–165.

[10] Дербина О. В., Калачева А. В. Об опыте организации зонального контроля уголовно-исполнительной системы // Пенитенциарная наука. 2020. Т. 14, № 1(49). С. 81–86.

[11] Тушков В. А. Ведомственный контроль за деятельностью учреждений и органов уголовно-исполнительной системы // Вестник молодого ученого Кузбасского института: сб. науч. статей. Новокузнецк: Кузбасский институт ФСИН России, 2022. Вып. 9. С. 162–165.

[12] Правовое регулирование контроля за деятельностью учреждений и органов, исполняющих наказания: монография / И. А. Давыдова, И. Н. Коробова, А. П. Скиба, Е. Н. Скорик. Рязань: Академия ФСИН России, 2017. 141 с.

[13] Шеслер А. В., Шеслер С. С. Контроль за деятельностью учреждений и органов, исполняющих наказания, осуществляемый федеральными органами государственной власти // Вестник Кузбасского института. 2014. № 4(21). С. 68–76.

[14] Козодаева О. Н. Проблемные аспекты осуществления общественного контроля за работой учреждений и органов, исполняющих наказания // Актуальные проблемы государства и права. 2019. Т. 3, № 12. С. 507–514.

[15] Артемьев Н. С. Роль общественного контроля в предупреждении нарушений законности в учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы // Уголовно-исполнительное право. 2019. Т. 14, № 3. С. 240–243.

[16] Уголовно-исполнительный кодекс Российской Федерации от 08.01.1997 № 1-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. - 1997 г. - № 2. - Ст. 198 с изм. и допол. в ред. от 23.03.2026.

[17] Распоряжение Правительства РФ «О Концепции развития уголовно-исполнительной системы Российской Федерации на период до 2030 года» от 29.04.2021 № 1138-р // Собрание законодательства Российской Федерации. -

2021 г. - № 20. - Ст. 3397 с изм. и допол. в ред. от 27.05.2023.

[18] Приказ ФСИН России «Об утверждении Порядка осуществления ведомственного контроля за деятельностью территориальных органов ФСИН России и учреждений уголовно-исполнительной системы, исполняющих наказания» от 24.08.2026 № 526 // Официальный интернет-портал правовой информации. - 2026 г. - № 0001202608280013.

[19] Приказ ФСИН России «Об утверждении Порядка организации контроля в уголовно-исполнительной системе по зональному принципу и рекомендаций по ведению контрольно-наблюдательного дела территориального органа ФСИН России (учреждения уголовно-исполнительной системы» от 28.08.2010 № 378 // Документ опубликован не был.

[20] Федеральный закон «О службе в уголовно-исполнительной системе Российской Федерации и о внесении изменений в Закон Российской Федерации "Об учреждениях и органах, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы"» от 19.07.2018 № 197-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. - 2018 г. - № 30. - Ст. 4532 с изм. и допол. в ред. от 04.08.2026.

[21] Закон РФ «Об учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы Российской Федерации» от 21.07.1993 № 5473-1 // Ведомости Съезда НД РФ и ВС РФ. - 1993 г. - № 33. - Ст. 1316 с изм. и допол. в ред. от 23.03.2026.

[22] Указ Президента Российской Федерации «Вопросы Федеральной службы исполнения наказаний» от 13.10.2004 № 1314 // Собрание законодательства Российской Федерации. - 2004 г. - № 42. - Ст. 4109 с изм. и допол. в ред. от 27.04.2026.

[23] Приказ Минюста России «Об утверждении Порядка осуществления ведомственного контроля за соблюдением законодательства Российской Федерации о службе в уголовно-исполнительной системе Российской Федерации» от 22.08.2019 № 185 // Официальный интернет-портал правовой информации. - 2019 г. - № 0001201908300024. - с изм. и допол. в ред. от 09.08.2023.

[24] Приказ МВД России «Об основах организации ведомственного контроля за деятельностью органов внутренних дел Российской Федерации» от 03.02.2012 № 77 с изм. и допол. в ред. от 17.11.2025.

[25] Приказ ФСИН России «Об утверждении Порядка проведения проверок деятельности территориальных органов ФСИН России» от 26.07.2024 № 560 // Официальный интернет-портал правовой информации. - 2024 г. - № 0001202407300004. - с изм. и допол. в ред. от 09.04.2026.

[26] Приказ ФСИН России «Об утверждении Порядка осуществления контроля за финансово-хозяйственной деятельностью учреждений и органов уголовно-исполнительной системы Российской Федерации» от 24.07.2024 № 553 // Официальный интернет-портал правовой информации. - 2024 г. - № 0001202408260019. - с изм. и допол. в ред. от 20.07.2026.

[27] В научной литературе, с использованием языкового приема метонимии, предмет называют сущностью. См., напр.: Беляев, В. П. Контроль и надзор: проблемы разграничения // Актуальные проблемы российского права. 2017. № 4(77). С. 199-207.

[28] Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации» от 17.01.1992 № 2202-I // Ведомости СНД РФ и ВС РФ. - 1992 г. - № 8. - Ст. 366 с изм. и допол. в ред. от 04.08.2026.

[29] Федеральный закон «Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействии лицам, находящимся в местах принудительного содержания» от 10.06.2008 № 76-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. - 2008 г. - № 24. - Ст. 2789 с изм. и допол. в ред. от 23.07.2025.

[30] Федеральный закон «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» от 21.07.2014 № 212-ФЗ // Официальный интернет-портал правовой информации. - 2014 г. - № 0001201407220010. - с изм. и допол. в ред. от 25.12.2023.

References:

[1] Shcherbakov A.V., Sahakyan A.V. Departmental control in penal institutions: theory and practice // Professional legal education and science. 2023. № 4(12). S. 102-104.

[2] Beria K. V. The concept of control and supervision in administrative law: historical and theoretical aspects // Bulletin of Science. 2025. T. 3, NO. 4 (85). PP. 257-261.

[3] Shilov Yu. V. Content of control and supervisory activities in the implementation of the functions of the penitentiary system // Bulletin of Udmurt University. Economics and Law series. 2024. T. 34, NO. 4. S. 759-766.

[4] Zubarev S. M. On some aspects of improving the legal regulation of state control over the activities of institutions and bodies executing criminal penalties // Administrative activities of law enforcement agencies of the Russian Federation and foreign countries: Sat. materials of the All-Russian scientific and practical seminar. Ryazan: Academy of Law and Management of the Federal Penitentiary Service of Russia, 2017. S. 9-21.

[5] Gusev A. S., Moiseev N. D. Departmental control in the penal system: functions, mechanisms and problems of implementation // Agrarian and land law. 2025. № 7. S. 325-327.

[6] Bakulin V.K. Control and supervision in the field of execution of criminal sentences. M.: Prospect, 2021. 208 pp.

[7] Nemtseva N.V. Features of the management of departmental financial control in the penal system // Russian entrepreneurship. 2007. T. 8, NO. 7. S. 112-117.

[8] Grebenyuk E. A. Basic forms of control over the activities of correctional institutions in the Russian Federation // Research and development of young scientists. 2016. № 8. S. 122-124.

[9] Bogdanov M.N. Some problematic issues arising from the implementation of departmental control in penal institutions and ways to solve them // Humanitarian Scientific Bulletin. 2025. № 6. S. 160-165.

[10] Derbina O. V., Kalacheva A. V. On the experience of organizing zonal control of the penitentiary system // Penitentiary science. 2020. T. 14, NO. 1 (49). S. 81-86.

[11] Tushkov V. A. Departmental control over the activities of institutions and bodies of the penal system // Bulletin of a young scientist of the Kuzbass Institute: Sat. scientific. articles. Novokuznetsk: Kuzbass Institute of the Federal Penitentiary Service of Russia, 2022. No. 9. S. 162-165.

[12] Legal regulation of control over the activities of institutions and bodies executing punishments: monograph / I. A. Davydova, I. N. Korobova, A. P. Skiba, E. N. Skorik. Ryazan: Academy of the Federal Penitentiary Service of Russia, 2017. 141 s.

[13] Schesler A.V., Schesler S.S. Control over the activities of institutions and bodies executing punishments carried out by federal government bodies // Bulletin of the Kuzbass Institute. 2014. № 4(21). S. 68-76.

[14] Kozodaeva O. N. Problematic aspects of public control over the work of institutions and bodies that execute punishments // Actual problems of the state and law. 2019. VOL. 3, NO. 12. S. 507-514.

[15] Artemyev N. The Role of Public Control in Preventing Violations of the Law in Institutions and Bodies of the Penal System // Penal Law. 2019. T. 14, NO. 3. S. 240-243.

[16] Criminal Executive Code of the Russian Federation of 08.01.1997 No. 1-FZ // Collection of Legislation of the Russian Federation. - 1997 - No. 2. - Art. 198 as amended and supplemented as amended by 23.03.2026.

[17] Order of the Government of the Russian Federation "On the Concept for the Development of the Penitentiary System of the Russian Federation for the Period up to 2030" dated 29.04.2021 No. 1138-r // Collection of Legislation of the Russian Federation. - 2021 - No. 20. - Art. 3397 rev. and addendum as amended by 27.05.2023.

[18] Order of the Federal Penitentiary Service of Russia "On Approval of the Procedure for Implementing Departmental Control over the Activities of Territorial Bodies of the Federal Penitentiary Service of Russia and Institutions of the Penal System Executing Punishments" dated 24.08.2026 No. 526 // Official Internet Portal of Legal Information. - 2026 - No. 0001202608280013.

[19] Order of the Federal Penitentiary Service of Russia "On Approval of the Procedure for Organizing Control in the Penal System on the Zonal Principle and Recommendations for Conducting Control and Observation of the Territorial Body of the Federal Penitentiary Service of Russia (Institutions of the Penal System" dated 28.08.2010 No. 378 // The document was not published.

[20] Federal Law "On Service in the Penitentiary System of the Russian Federation and on Amendments to the Law of the Russian Federation "On Institutions and Bodies Executing Criminal Penalties in the Form of Imprisonment"" dated 19.07.2018 No. 197-FZ // Collection of Legislation of the Russian Federation. - 2018 - No. 30. - Art. 4532 amended and supplemented as amended by 04.08.2026.

[21] Law of the Russian Federation "On Institutions and Bodies of the Penitentiary System of the Russian Federation" dated 21.07.1993 No. 5473-1 // Vedomosti of the Congress of the ND of the Russian Federation and the Armed Forces of the Russian Federation. - 1993 - No. 33. - Art. 1316 amended and supplemented as amended by 23.03.2026.

[22] Decree of the President of the Russian Federation "Issues of the Federal Penitentiary Service" dated 13.10.2004 No. 1314 // Collection of legislation of the Russian Federation. - 2004 - No. 42. - Art. 4109 with rev. and add. as amended by 27.04.2026.

[24] Order of the Ministry of Internal Affairs of Russia "On the Basics of Organizing Departmental Control over the Activities of the Internal Affairs Bodies of the Russian Federation" dated 03.02.2012 No. 77 with amendments and additions. as amended by 17.11.2025.

[25] Order of the Federal Penitentiary Service of Russia "On Approval of the Procedure for Conducting Inspections of the Activities of the Territorial Bodies of the Federal Penitentiary Service of Russia" dated 26.07.2024 No. 560 // Official Internet Portal of Legal Information. - 2024 - No. 0001202407300004. - with rev. and additional as amended by 09.04.2026.

[26] Order of the Federal Penitentiary Service of

Russia "On Approval of the Procedure for Monitoring the Financial and Economic Activities of Institutions and Bodies of the Penitentiary System of the Russian Federation" dated 24.07.2024 No. 553 // Official Internet Portal of Legal Information. - 2024 - No. 0001202408260019. - with rev. and additional as amended by 20.07.2026.

[27] In the scientific literature, using the language technique of metonymy, a subject is called an entity. See, for example: Belyaev, V.P. Control and supervision: problems of delimitation // Actual problems of Russian law. 2017. № 4(77). S. 199-207.

[28] Federal Law "On the Prosecutor's Office of the Russian Federation" dated 17.01.1992 No. 2202-I // Vedomosti SND RF and Armed Forces RF. - 1992 - No. 8. - Art. 366 amended and supplemented as amended by 04.08.2026.

[29] Federal Law "On Public Control over the Provision of Human Rights in Places of Detention and on Assistance to Persons in Places of Detention" dated 10.06.2008 No. 76-FZ // Collection of Legislation of the Russian Federation. - 2008 - No. 24. - Art. 2789 rev. and add. as amended by 23.07.2025.

[30] Federal Law "On the Basics of Public Control in the Russian Federation" dated 21.07.2014 No. 212-FZ // Official Internet Portal of Legal Information. - 2014 - No. 0001201407220010. - with rev. and additional as amended by 25.12.2023.

